

Arbeidsrapport nr. 217

Susanne Moen Ouff

Og bakom synger skogene

- skogbruk, miljøvern og friluftsliv i Levende Skog

En undersøkelse av suksessfaktorene i governanceprosessen Levende Skog,
med bruk av Patsy Healeys modell for institusjonell kapasitetsbygging.



HØGSKULEN I VOLDA



MØREFORSKING

VOLDA

2008

Prosjekt	Masteroppgave i samfunnsplanlegging og leiing
Veileder	Natalie Homlong
Forfatter	Susanne Moen Ouff
Ansvarlig utgiver	Møreforsking Volda
ISBN	978-82-7692-281-3 (elektronisk utgave)
ISSN	0805-6609
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Arbeidsrapportserien er for faglige og vitenskaplige arbeid som ikke fullt ut støtter krava til forskningsrapporter. Det kan være delrapporter innenfor større prosjekt, eller læremateriell knyttet til undervisningsformål.

Arbeidsrapportene skal være godkjent av enten dekanus, gruppeleder, prosjektleder (for IAAI: instituttleder) eller en annen fagperson de har pekt ut. Kvalitetssikringa skal utføres av en annen enn forfatter.

Forord

Levende Skog er en samarbeidsprosess som bringer sammen aktører med tradisjonelt sett konfliktfylte syn på bruk og miljøvern i skogbruket. Møtet mellom i utgangspunktet uforenlige aktører og begreper innen skogbruk og miljøvern har dannet basis for oppgaven, og har vært et veldig spennende materiale å gå inn i. Og kanskje er ikke avstanden mellom aktørene og begrepene like stor i dag som de var tidligere?

Utgangspunktet for denne arbeidsrapporten er masteroppgaven i Samfunnsplanlegging og leiing som jeg leverte ved Høgskulen i Volda vinteren 2008. Fra høsten 2006 var jeg ansatt som prosjektmedarbeider på det internasjonale forskningsprosjektet *GoFOR - New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe* ved Møreforskning i Volda. Levende Skog var det norske caset av i overkant av 20 case fra 10 ulike land i Europa. Engasjementet på prosjektet ga meg tilgang til et spennende datamateriale, og jeg vil derfor benytte anledningen til å takke Møreforskning for at de ga meg muligheten for deltakelse i arbeidet med GoFOR. Jeg vil også takke alle kolleger for uvurderlig faglig og sosial støtte underveis i arbeidet. Det samme gjelder veileder Nathalie Homlong som bidro stort, samt andre ved Høgskulen i Volda.

Jeg håper temaet i rapporten kan komme til å engasjere leserne like mye som det engasjerte meg underveis i arbeidet.

Susanne Moen Ouff
Volda, mai 2008

Forkortelser	5
1 Innledning	7
Valg av tema	7
Relevans og aktualitet	8
Faglig perspektiv	11
Oppbygging av oppgaven	12
2 Teoretisk grunnlag	14
2.1 Governance og meta-governance	14
2.2 Institusjonell kapital og institusjonell kapasitetsbygging	17
3 Metodiske valg	24
3.1 Casestudie og valg av enhet	24
3.2 Triangulering	24
Kvalitativt, semistrukturert intervju	25
Dokumentgransking	28
Analytiske grep	30
Etiske vurderinger	30
3.3 Vurdering av metodevalg og datamateriale	31
Pålitelighet	31
Validitet	32
Generalisering	34
4 Levende Skog – en vellykket governance-prosess?	37
Kort om Levende Skog	39
4.1 Suksessfaktorer ved kunnskapsdimensjonen	40
Tilgang til og bruk av et bredt tilfang av kunnskap	40
Bevisst refleksjon over og utvikling av felles referanserammer	44
Bred tilslutning til felles forståelser	50
Dynamisk utvikling av kunnskapsforståelsen og tilfanget av kunnskap	52
4.2 Suksessfaktorer ved relasjonsdimensjonen	55
Et nettverk av relasjoner	56
Nettverksliknende struktur	58
Tilstrekkelig med kanaler mellom nettverka	60
Åpne forbindelser til regulerende og allokerende maktorgan	61
4.3 Suksessfaktorer ved mobiliseringsdimensjonen	67
Plassere prosesser i kontekster hvor endring er mulig	67
Identifisere arenaer	70
Ha tilgang til et bredt repertoar av teknikker for mobilisering	72
Tilgang på endringsagenter	74
5 Diskusjon	79
5.1 Kritiske suksessfaktorer i Levende Skog	79
5.2 Var Healeys suksesskriterier et egnet utgangspunkt?	86
Svakheter ved formuleringer i modellen	86
Svakheter ved forutsetninger for modellen	92
3.3.1 Konklusjon	94
6 Avsluttende refleksjoner	96
Referanser	97
Vedlegg	100

Forkortelser

DnS	Det norske Skogselskap
DP 1-4	Delprosjekt 1-4
FL	Friluftsrådenes Landsforbund
FoU	Forskning og utvikling
FRIFO	Friluftslivets Fellesorganisasjon
FSC	Forest Stewardship Council
GoFOR	New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe
HiT	Høgskolen i Telemark
HVO	Høgskulen i Volda
LMD	Landbruks- og matdepartementet
LS	Levende Skog
MD	Miljøverndepartementet
MiS	Miljøregistrering i skog
NFP	National Forest Programme
NIJOS	Norsk institutt for jord- og skogkartlegging ¹
NIKU	Norsk institutt for kulturminneforskning
NINA	Norsk Institutt for Naturforskning
NISK	Norsk institutt for skogforskning
NNV	Norges Naturvernforbund
NORSKOG	NORSKOG ²
NSD	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NSF	Norges Skogeierforbund
PEFC	Pan European Forest Certification
SABIMA	Samarbeidsrådet for biologisk mangfold
TFB	Treforedlingsindustriens Bransjeforening
TL	Treindustriens Landsforening
UMB	Universitetet for miljø og biovitenskap
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WWF-Norge	World Wildlife Fund - Norge
ØF	Østlandsforskning

Tegnforklaringer til sitater

...	Sitatet starter midt i en setning.
(...)	Tekst er utelatt.
[tekst]	Ord er satt inn for å få flyt i teksten.

Korte sitat er gjengitt inne i teksten med hermetegn. Lengre sitat er gjengitt i pkt 11, med innrykk, men uten hermetegn. Sitat fra intervjuer er referert I 1-24. Sitater fra engelsk er som oftest beholdt i originalspråket.

Figurliste

Figur 1: Strategier for meta-governance	15
Figur 2: Dimensjoner ved institusjonell kapital.....	19
Figur 3: Samspill mellom eksterne krefter og institusjonell kapasitet.....	19
Figur 4: Aktørkart Levende Skog	56
Figur 5: Nettverksrelasjoner Levende Skog	59

¹Del av Skog og Landskap fra 1. juli 2006.

² Tidligere Norsk Skogbruksforening.

JEG GIKK MEG VILL I SKOGENE

Jeg rømte fra min elskede,
jeg sa mitt hus farvel,
jeg vandret landeveiene
alene med meg selv.
Jeg gikk meg vill i skogene,
og nå er det blitt kveld.

Og langs de bleke stiene
er mange bål brent ned.
Her hastet andre videre,
er hastet de av sted,
mot fjellene, mot stjernene,
mot stengsel og mot fred.

Jeg gikk meg vill i skogene
og natten stunder til.
Nå vil jeg tenne opp igjen
en annens gamle ild
og siden følge sporene
hvor også han for vill.

Inger Hagerup

1 Innledning

Valg av tema

Skogen som mørkegrønn innramming av åkeren, som skogen som gjemmed, som leikeplass, skogen som stedet med liljekonvall og ormegrass, skogen som arbeidsplass, som økonomisk størrelse, som teltplass, som råvarelager for sveip og plantefarging, som rom for refleksjon, for læring, for ufattelig mengder dyr og planter, for undring. Soppskogen, blåbærskogen, vedaskogen. Irrgrønn fjellbjørkeskog, mørke granplantefelt, lyse furumoer.

Alt dette er skogen for meg. Derfor var valget lett når jeg fikk mulighet til å bruke skogforvaltningsprosjektet Levende Skog som utgangspunkt for masteroppgaven min.

På masterstudiet i Samfunnsplanlegging og leiing setter en gjennom flere kurs fokus på nye samarbeidsformer i forvaltning og administrasjon, der stat, marked og sivilsamfunn i stadig større grad inngår i forpliktende samarbeid. Begrepet *governance* er av mange tatt i bruk for å skille disse styreformene fra tradisjonell samfunnsstyring. Governance kan ha sterke sider ved at berørte parter blir sterkere inkludert i planlegging og beslutninger, men kan også kritiseres for å undergrave det representative demokratiet der representanter er valgt for å fatte beslutninger på vegne av velgerne.

Disse trendene vekket sterkt min interesse for utfordringer knyttet til hvordan man skal møte disse ”nye” måtene å styre på, og hvordan en kan vurdere kvaliteten på prosesser der de inngår. I tillegg har jeg lenge fundert på bruk - vern utfordringer generelt; på dilemmaer i forvaltningen knytta til allmennhetens behov i forhold til privateieres rettigheter og til begrepet bærekraftig utvikling og hva dette egentlig betyr i praksis, for eksempel i skogforvaltninga. Et stort personlig ansvar er plassert hos den enkelte skogeier, samtidig som store verdier forvaltes på vegne av allmennheten. Samarbeidet i Levende Skog bygger på aktører fra stat, skogbruk, industri, miljøvern og friluftsliv, og Levende Skog dreide seg om nettopp disse utfordringene, og tilsynelatende var samarbeidet en suksess.

Patsy Healey og hennes modell for institusjonell kapasitetsbygging har vært det andre utgangspunktet for arbeidet. Healey søker i sin modell å si noe om hvilke faktorer som må være tilstede i en governance-prosess for at den skal gi varige og stabile resultater, og har empirisk identifisert faktorer hun hevder er kritiske i denne sammenhengen (Healey 1997:10). Riktignok er modellen utformet med utgangspunkt i byplanleggingsprosesser, men jeg har gjort et forsøk på å anvende den på en prosess på nasjonalt nivå innenfor

skogforvaltningsfeltet, ut fra en hypotese om at de samme dilemmaer kan dukke opp i governance-prosesser uavhengig av saksfelt (se vedlegg 1).

Healey blir trukket fram som sentral teoretiker også i norsk sammenheng, blant annet av Kjell A. Harvold (2001). Harvold trekker fram hennes bidrag til debatten om ”den kommunikative vending” i planlegginga, som et apropos i anmeldelsen av Amdam og Veggelands bok ”Planlegging som kommunikativ handling”. Harvold hevder at kommunikativ planlegging er ”mest debatterte og kontroversielle området innen planteori det siste tiåret” (ibid.:1). Healey er også brukt av professorer ved Høgskulen i Volda, ved utvikling av strategier for regional utvikling (Amdam og Amdam 2000).

Denne oppgaven handler om *prosessen* Levende Skog, og ikke verken det faktiske skogbruket, biologisk viktige verdier eller kulturminner. Skogen får bare fungere som bakteppe for studien. Dermed ga tittelen *Og bakom synger skogene* seg selv. Med den vil jeg minne både meg selv og dere om at bakom modeller og abstraksjoner synger den skogen som egentlig er oppgavens utgangspunkt.

Med utgangspunkt i suksessfaktorene fra Healeys modell vil jeg forsøke å belyse hvilke sider ved Levende Skog-prosessen som kan ha bidratt til suksess i prosessen gjennom problemstillingen:

Hva ser ut til å ha vært kritiske suksessfaktorer for Levende Skog som governance-prosess?

For å svare på problemstillingen, tar jeg utgangspunkt i 1) utsagn fra aktørene i prosessen, 2) utsagn fra aktører som har stått utenfor prosessen, 3) hvordan prosessen kommer til syne i dokumenter knyttet til offentlig forvaltning og 4) min egen skjønnsmessige vurdering og ser disse i sammenheng med suksesskriteriene Healey har identifisert i prosessene hun har studert. I det neste ser jeg nærmere på emnets relevans og aktualitet, før jeg kort presenterer mitt faglige ståsted. Til sist tar jeg for meg oppbygginga av resten av oppgaven.

Relevans og aktualitet

Governance er ikke et nytt begrep, men ser ut til å få stadig økende fokus både utenlands og i Norge. En grovmasket gjennomgang av siste ti åranger av PLAN Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling, bekrefter antakelsen om at governance også har økende interesse og bruk i Norge. Mens medvirkning og kommunikativ planlegging

er omtalte størrelser i hele perioden, blir governance som begrep først problematisert i temanummeret *Bytransformasjon* i 2001 (Halvorsen 2001). Etter dette dukker både *governance* og *sosial kapital* jevnlig opp som begreper (for eksempel i 2/2001, 4/2001, 6/2001, 1/2002, 2/2003). Temanummeret *Power to the people? - om governance og byutvikling* (PLAN 2004:5) kom ut i forbindelse med at Oslo kommune var vertskap for IFHPs internasjonale planleggerkongress. Tema for kongressen var *Governance for Urban Change*, og redaktør i PLAN, Jens Fredrik Nystad (2004) hevder i sin leder i dette temanummeret at

governance er imidlertid kommet for å bli, også i Norge. (...) kan det føre til en utvidelse og forbedring av demokratiet, forutsatt at ikke smale særinteresser tar over. Utfordringen blir å ta i bruk mer kommunikative prosesser som involverer flere, og med anvendelse av forhandlinger og avtaler. Dessuten kombinere forretningsinnstilling med virkelig makt til demokratiske nettverksløsninger.

GoFOR kan stå som samtidig eksempel på et uttalt behov for økt kunnskap om governance-prosesser i flere land i Europa. At myndighetene også ser partnerskap og medvirkning som viktige i samfunnsplanleggingen, er Levende Skog i seg selv et eksempel på. I 1995 gikk det offentlige etter diskusjoner med skognæring og industri inn i Levende Skog-prosessen med NOK 15 millioner, representanter i styringsgruppa, ulike arbeidsgrupper og sterkt uttalt støtte til samarbeidet.³ Det offentlige var dermed en av initiativtakerne sammen med skogbruksnæringen, etter at store utenlandske kunder i treforedlingsindustrien hadde øvet sterkt press mot norsk skogindustri (Levende Skog 1998b). Levende Skog får positiv omtale og henvisninger i en rekke myndighetsproduserte meldinger, som tyder på at myndighetene vurderer prosessen som viktig.⁴ De bidrar imidlertid ikke lenger med penger til prosjektet, og har ikke vedtaksmyndighet i det nyopprettede Rådet for Levende Skog (Levende Skog 2006c).

Noen av utfordringene myndighetene sto overfor i spørsmål om bruk av governance-prosesser i skogforvaltninga, kan være folkevalgt beslutningsmyndighet mot beslutningsmakt hos næring og industri, hvordan sikre egen legitimitet, hvordan sikre allmenne mål og betingelser når andre aktører står for politikkdanningen, og hvordan takle at fagkompetanse og politikk står mot hverandre internt i departementene? Disse utfordringene blir mer aktuelle, jo større utbredelse prosesser som Levende Skog får. I naturforvaltningen kommer dette i tillegg til de tradisjonelle vern/bruk - problemstillingene. WWF-Norge har annonsert at

³ Myndighetene er her representert ved Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Statens Landbruksbank, Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond og Norges Forskningsråd sitt Skogprogram.

⁴ Se for eksempel St. meld. 17 (1998-99): Skogmeldinga, Lov om skogbruk (2005), St. meld. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, Forskrift om berekraftig skogbruk av 7.6.2006).

de vil bruke denne typen arena for maktutøvelse også på andre områder, som fiskeri. Det er derfor grunn til å tro at Levende Skog kan være den første av en rekke felt der beslutninger overføres til andre arenaer enn de politiske.

Levende Skog i seg sjøl er høyaktuell etter at en revidert avtale ble signert 20. oktober 2006, og Rådet for Levende Skog ble konstituert 1. desember samme år (Levende Skog 2006g). Prosessen er dermed nylig blitt institusjonalisert, samtidig som en har fått stadfesta et system for revisjon av avtalen hvert 5. år. 2. januar i år satte NRK1 søkelyset på de faktiske resultatene av Levende Skog-avtalen i dokumentaren *Skogens Konger* (NRK1 2007).⁵ En av hovedaktørene i programmet var Norges Naturvernforbund, som siden 2005 har vært utafor samarbeidet.

Seinest i oktober 2007 viet tidsskriftet SKOGeieren plass til en artikkel knytta til kravpunkt 4 i Levende Skog-enigheten; om biologisk viktige områder (Hals 2007). Her får skogeierne informasjon både om innholdet i kravpunktet, og hvordan en kan oppfylle kravpunktet. I samme nummer hevder Skogeierforbundet at et beryktet peruansk tømmerselskap (Forstal Venao) er tildelt FSC-sertifisering, noe Regnskogfondet ser på som undergravende for sertifiseringssystemet. Dette er det samme systemet som de norske miljøvernorganisasjonene har holdt for å være det mest pålitelige. I siste Levende Skog-avtale ble det slått fast at en også i Norge skal arbeide mot FSC-sertifisering. Levende Skog og de problemstillinger samarbeidet søkte å løse, er altså like aktuelle i dag.

Lite tidligere forskning på området

Levende Skog er det første samarbeidsprosjektet innafor skogforvaltninga av dette kaliberet. I løpet av perioden prosessen har vært i gang, fra 1995 fram til desember 2006, har det vært gjennomført én prosessevaluering. Østlandsforskning (ØF) vurderte prosessen i 2004 på oppdrag fra partene i Levende Skog (Arnesen et. al 2004), og satte søkelyset på prosessen bak Levende Skog¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ like mye som de faktiske resultatene av samarbeidet. ØF slår fast at Levende Skog var et ”komplekst, bemerkelsesverdig og ambisiøst prosjekt med en rekke aktører i uvanlige konstellasjoner” (ibid.:7). ØF peker på at det ”de siste årene internasjonalt [har] vært en økende oppmerksomhet omkring samarbeidsprosesser innenfor natur- og miljørelaterte problemstillinger”, men at en del av disse prosjektene er kritisert for å være lite

⁵ Programmet *Skogens Konger* i dokumentarserien Brennpunkt (2.1.2007) tok opp påståtte brudd på Levende Skog standarden, samt potensielle svake sider ved blant annet måten biologisk viktige områder ble fastsatt og valgt ut. I følge skogsida var dette å regne som et ”bestillingsverk” fra Naturvernforbundet sin side. Næringa fikk ingen negative reaksjoner i markedet som følge av programmet.

demokratiske (ibid.:8). Kontekststrategier, representasjonsfunksjon og natursyn er stikkord fra evalueringen, og ØF karakteriserer prosessen som ”et institusjonelt utviklingsarbeid” (Arnesen et al. 2004:81). Prosessen blir ikke satt inn i en større governance-teoretisk sammenheng.

En annen norsk governance-forskning handler tilsynelatende ofte om kommunal- eller regional planlegging og utvikling, eller byplanlegging.⁶ En prosess som kan jamføres med Levende Skog, innen et helt annet felt, er Akerselva Miljøpark og opprettelsen av Stiftelsen Akerselva Innovasjon. Arbeidet med Akerselva Miljøpark ble svært kort fortalt etablert som et frittstående prosjekt mellom flere parter. 15 år etter, har partene gjennom erfaringsutveksling og evalueringer i 2004 gått sammen om å institusjonalisere samarbeidet gjennom Stiftelsen Akerselva Innovasjon.

Bjørnar Sæther tar i sin doktoravhandling ”Regulering og innovasjon. Miljøstrategier i norsk treforedlingsindustri 1974-1998” for seg endringer i maktforholdet mellom kunder, miljøbevegelse og skogbruksnæring, og hvordan miljøstandarder vandrer over landegrensene via eksport. Sæther bruker Rugmans doble diamantmodell for å vise hvordan dette skjer, og hvem som er aktørene i dette arbeidet, men bruker ikke governance-begrepet (Sæther 2000).

Bjørnå et al. (2007) gjorde en studie kalt ”Taking Stocks in National Research on Democracy in Network Governance. The case of Norway”. De gikk i denne studien gjennom 45 publikasjoner med fokus på *network governance*, blant annet på jakt etter karakteristikk ved de nye formene for institusjonell organisering som har vokst fram i Norge. Men disse er i mindre grad fokusert på naturforvaltning. Dermed kan det se ut som om governance-prosesser ikke er identifisert innen natur- eller miljøsektoren i Norge før Levende Skog. Det ser også ut til at Patsy Healey og hennes teorier om institusjonell kapasitetsbygging ikke er brukt på denne typen prosesser i Norge tidligere. Når det gjelder det beslektede begrepet *sosial kapital* er det skrevet mye om det i her til lands.⁷ Mitt bidrag kan derfor være å se på Levende Skog-prosessen slik den har vokst fram i en norsk kontekst, og vurdere kritiske suksessfaktorer ved den. Jeg er vel vitende om at verktøyet jeg har valgt å bruke er til dels kontroversielt, og utviklet på bakgrunn av en annen type prosesser i en annen kontekst.

Faglig perspektiv

Ingen forsker kan hevde å være fordomsfri og objektiv i sitt arbeid, selv om det er et ideal. Tidligere perspektiver fra HiT-Bø og Rauland farger mitt ståsted, og spenner fra

⁶ For eksempel Naustdalslid 1991, Amdam J. 1992, Amdam og Amdam 1993, Amdam R. 1997, Asheim og Isaksen 1997, Jensen 2004.

⁷ For eksempel Bæck 1995, Sund 2003, Rygge 2004, Hernes, Grimsrud og Hippe 2006.

kultursosiologi, miljøpedagogikk og friluftslivsveiledning til viltforvaltning og økologi. At jeg er oppvokst på gård, samt har egen erfaring med naturen som arbeidsplass, er også en del av ballasten som bidrar til min integrerte oppfatning av skog. Egen erfaring innen nærings- og bygdeutvikling bidrar til et erfaringsbasert syn på samfunnsplanleggingen. Denne kunnskapen og erfaringene tar jeg med meg inn i arbeidet med oppgaven.

Mitt faglige utgangspunktet fra HVO stammer fra masterstudiet ved Institutt for planlegging og administrasjon. Studiet er bredt anlagt innenfor temaet samfunnsplanlegging, men har et spesielt fokus på kommunikativ planlegging, sterkt influert av Habermas sitt syn på virkningen av den ”herredømme fri dialog” som grunnpilar (R. Amdam 2005, Amdam og Veggeland 1998). Det er også innenfor denne tradisjonen Patsy Healey arbeider.

Oppbygging av oppgaven

I kapittel 2. *Teoretisk grunnlag* går jeg gjennom det teoretiske rammeverket for oppgaven med blick på teorier om governance og institusjonell kapasitetsbygging. I tillegg til Healey, blir også Stoker og Rhodes brukt i denne framstillingen. Distinksjonen mellom sosial og institusjonell kapital blir også diskutert, før jeg også presenterer Healeys modell for institusjonell kapasitetsbygging. Kapittel 3. *Metode* omhandler de metodiske betraktninger og valg som ligger til grunn for datainnsamling og forskningsprosessen i sin helhet. Datamaterialet blir presentert ordnet etter Healeys suksesskriterier i Kap 4. *Levende Skog – en vellykket governance-prosess?* I Kap 5. diskuterer jeg problemstillingen i lys av funnene i studien, samtidig som jeg kaster et kritisk blick på Healeys modell for institusjonell kompetansebygging. I kapittel 6. *Avslutning* løfter jeg blikket framover og peker på eventuelle ubesvarte spørsmål til videre forskning.

(To karer sitter på kvilstokken og prater):

2 Teoretisk grunnlag

I oppgaven tar jeg utgangspunkt i Gerry Stokers bruk av governance-begrepet, og i Eva Sørensen og Karl Løfgren sin forståelse av begrepet meta-governance (Stoker 2004, Sørensen og Løfgren 2007). Patsy Healeys modell for institusjonell kapasitetsbygging blir brukt som rammeverk for analysen av de kritiske suksessfaktorene i Levende Skog. I det første avsnittet i dette kapittelet går jeg nærmere inn på hva dette innebærer. Jeg tar så for meg distinksjonen mellom begrepene sosial og institusjonell kapital. Deretter går jeg mer inngående inn i begrepene som utgjør Patsy Healey sin modell for institusjonell kompetansebygging.

2.1 Governance og meta-governance

Governance er ikke et entydig begrep, definisjonene florerer, og Healey er ikke alene om å lete etter en håndgripelig tilnærming til begrepet. Jeg har falt ned på Gerry Stoker sin bruk av begrepet.

Stoker er først og fremst opptatt av governance i forhold til utvikling av lokalsamfunn, og mener at governance er et resultat av en ”post-industrial, post-bureaucratic and post-welfare state expansion period” (Stoker 2004:9). Governance er for ham styringsmåter der

- grensene mellom og innen privat, offentlig og frivillig sektor og deres ansvarsområder blir utviska,
- både offentlige og andre institusjoner og aktører deltar,
- det finnes gjensidig maktavhengighet mellom de deltakende parter,
- beslutningstaking skjer i selvstyrte nettverk,
- beslutninger kan tas uten myndighetenes maktutøvelse og autoritet
- myndighetene greier å tilpasse seg nye måter å styre på (Stoker 1998 i Amdam 2006:4-5).

Som vi ser tar både Stoker utgangspunkt i at governance er et alternativ til tradisjonelle styringsmekanismer. Så vidt jeg kan se, holder han seg likevel til det mer overordnede plan og går ikke særlig langt i å operasjonalisere begrepet videre. Han kommer heller ikke med forslag på hvordan man kan identifisere disse trekkene i spesifikke prosesser, eller hvordan man kan skille ”gode” prosesser fra ”dårlige”. Patsy Healey sitt arbeid skiller seg som vi nå skal se fra disse to ved at hun operasjonaliserer begrepet noe mer.

Healey bygger som Stoker sitt governancebegrep på Habermas sitt arbeid omkring dialog og konsensusbygging. Slik jeg forstår Healey er hun opptatt å studere hvordan institusjonell kapital kan omformes til institusjonell kapasitet som lokalsamfunnet så kan bruke blant annet i governance-prosesser. Ett anliggende for henne er også å finne ut hvor stabile governance-prosesser er, fordi hun anser stabilitet som et kvalitetstegn ved en prosess.

Hun setter spørsmålstegn ved nettopp stabiliteten i de nye måtene å organisere seg på; gjør prosessene samarbeidet robust nok til å overleve krisene som må oppstå underveis, og gir den varige, bærekraftige endringer? Hun er derfor ikke blind for svakhetene ved governance som sådan (Healey et al. 1999). Et annet anliggende hun har, er å studere prosessene med sikte på å finne ut hvordan en kan medvirke til at governance-prosesser blir ”gode”. Hun leter altså også etter måter å styre styringsmekanismene på. Det er dette vi kaller meta-governance.

Sørensen og Løfgren løfter i en artikkel fram dilemmaet med nettopp ”styring av styringen”. De ser at det er vanskelig å balansere mellom ”overregulering av governance nettverkene som undergraver nettverkets konstituerende autonomi, og underregulering som overlater all regulering til nettverket selv uten noen slags retningslinjer i forhold til samfunnet ellers” (Sørensen og Løfgren 2007:20). De peker på nettverkets (i.e. governance-prosessens) selvregulerende trekk som en nødvendig forutsetning. Med henvisning til en rekke teoretikere på governance-feltet, hevder de at dette selvregulerende trekket er verdifullt fordi governance-prosessene

are able to ensure a highly flexible form of coordination, reduce resistance through the enhancement of ownership, promote resource pooling among stakeholders, and make the resources i.e. knowledge, engagement, and man power an asset in the promotion of public values (ibid.:7).⁸

Likevel trenger myndighetene verktøy som gjør at de kan sikre seg at disse autonome prosessene oppfyller demokratiske krav som for eksempel legitime prosedyrer, åpenhet og representativitet. Sørensen og Løfgren bruker begrepet ”meta-governor” om den organisasjon som skal ”styre styringssystemene”. Jeg bruker ”myndighetene” i resten av oppgaven fordi det etter mitt syn stort sett vil være en eller annen offentlig organisasjon som har denne rollen. Som vist under, peker Sørensen og Løfgren på fire former for meta-governance som kan være interessante i denne sammenhengen.

<i>Former for meta-governance</i>	<i>Begrenset intervensjon</i>	<i>Sterk intervensjon</i>
<i>Selvregulering (hands-off)</i>	Utarbeide politisk og finansielt rammeverk	Institusjonelt design/planlegging
<i>Offentlig regulering (hands-on)</i>	Tilrettelegging for og veiledning av nettverket	Deltakelse i nettverket

Figur 1: Strategier for meta-governance

⁸ Teoretikerne det henvises til er Kooiman 2002; Jessop 2003; Kickert og Koppenjan 2004; Peters og Pierre 2000

Myndighetene kan altså velge mellom fire ulike strategier for å håndtere spørsmålet om demokratisk legitimitet i governance-prosesser, langs to akser: 1) sterk/svak intervensjon og 2) selvregulering/offentlig regulering. Jeg vil svært kort presentere disse fire formene, fordi jeg tror de kan brukes til å si noe om hvordan myndighetene valgte å forholde seg til Levende Skog.

Meta-governance gjennom utarbeiding av rammeverk innebærer regulering ved setting av politiske og finansielle vilkår. Finansielle vilkår kan gis i form av for eksempel skattemessige betingelser, eller direkte økonomisk støtte til bruk i nettverket. Det gir aktørene frihet i prosessen, så lenge de holder seg innenfor det økonomiske og politiske rammeverket og målene som er gitt dem.

En annen begrenset, men noe sterkere "hands-on" regulering kan myndighetene utøve ved å legge praktisk til rette for nettverksdannelsen. Det kan for eksempel innebære å kople sammen bestemte aktører, og opptre som rådgiver og megler i samarbeidet "med det formål å fremme positiv og konstruktiv samspill mellom aktørene i nettverket, og støtte nettverkets evne til å definere og løse governance oppgavene og allmenne verdier det har satt seg fore å oppfylle" (Sørensen og Løfgren 2007:16).

En enda sterkere form for meta-governance kan myndighetene utøve gjennom å gi form til et institusjonelt rammeverk for samarbeidet. Slik kan en sikre at samarbeidet blir gjennomført på en måte som i sterkere grad trykker den demokratiske legitimiteten. En kan løse dette på mange måter; en kan legge føringer for hvem som skal delta, kreve at visse spilleregler blir fulgt, og utøve kontroll med samarbeidet.

Faktisk deltakelse i governance-prosessen er den sterkeste form for hands-on regulering og intervensjon. Her tar myndighetene aktivt del i samarbeidet gjennom utforming av mål og spilleregler, og gjennom forhandlinger på lik linje med andre aktører. Sørensen og Løfgren hevder at dette er en av de vanskeligste formene for meta-governance, fordi balansen mellom et samarbeid mellom likeverdige nettverkspartnere og et hierarkisk oppbygd samarbeid med myndighetene på toppen er hårfin: " (...) if such asymmetries results in hierarchical patterns of interaction the network falls apart" (ibid.:20).

Myndighetene kan velge en eller flere former for meta-governance for å sikre at den aktuelle prosessen oppfyller kravene til demokratisk legitimitet, og at det forholder seg på en adekvat måte til andre pågående prosesser innenfor feltet ellers. Jessop bruker Dunsires begrep "collibration" på dette (Dunsire 1996 i Jessop 2002: 6). Slik jeg forstår Jessop vil han med dette begrepet nettopp peke på at hver av disse autonome prosessene både skal innfri aktørenes preferanser for måloppnåelse internt i samarbeidet, samtidig som de skal innfri

”meta-governorens” preferanser for legitimitet og sammenheng med andre organisasjoner og institusjoner i samfunnet; prosessen må ”kalibrere” alle disse kravene ”gjennom samarbeid”.

Governance-begrepet, og enkelte teoretikere sitt utgangspunkt i den kommunikative rasjonalitet, er utsatt for sterk kritikk. Rammene for oppgaven er slik at jeg ikke kan gå i dybden på denne diskursen, men nøye meg med å påpeke at den eksisterer. Jeg tar opp noen hovedtrekk ved denne debatten i Kapittel 5. Rammene for oppgaven tillater heller ikke annet enn en skisse over begrepene sosial og institusjonell kapital som følger i neste avsnitt.

2.2 Institusjonell kapital og institusjonell kapasitetsbygging

Begrepet *sosial kapital* blei første gang tatt i bruk av L. J. Hanifan i 1916 (Putnam 2000). Det ble den gang brukt for å forklare hvorfor samfunnsengasjement var viktig for at skolene skulle lykkes i sitt arbeid. Viktige trekk ved det sivile samfunnet var i følge Hanifan sosial omgang, kameratskap og gjensidig sympati og godvilje. Begrepet blei tatt opp igjen av ulike forskere både på 50-, 60-, 70- og 80-tallet, blant annet av Robert D. Putnam. Putnam definerer sosial kapital som trekk ved sosial organisering, som tillit, normer og nettverk som øker effektiviteten i samfunnet, ved å legge til rette koordinerte handlinger. Etter hans mening gjør det samfunnet bedre i stand til å oppnå mål det ellers ikke ville oppnå (ibid.).

Senere har begrepet institusjonell kapital oppstått, og det har lenge hersket usikkerhet og forvirring rundt det egentlige innholdet og en eventuell distinksjon mellom *sosial* og *institusjonell* kapital. Jeg vil derfor vie litt plass til å se på hvordan Healey velger å forholde seg til de to begrepene.

Healey antar i følge henne selv et ”relasjonelt, sosial-konstruktivistisk perspektiv” når hun ser på hvordan institusjonell kapital nedfeller seg i tankemåter og handlingsmønster. Når Healey bruker begrepet institusjonell kapital, bygger hun videre på Innes sine tre begreper *sosial kapital*, *intellektuell kapital* og *politisk kapital* (Healey et al. 1999). For å unngå forvirring rundt det allerede utflytende begrepet sosial kapital samler Healey disse tre formene for kapital under betegnelsen institusjonell kapital. Samtidig omformer hun Innes’ begreper til *relasjonsressurser*, *kunnskapsressurser* og *mobiliseringsevne*. Ved å øke de to førstnevnte ressursene, hevder Healey at man oppnår det hun kaller *institusjonell kapasitetsbygging* og påvirker mobiliseringsevnen.⁹ Institusjonell kapasitet henspiller på den kompetansen et samfunn har til blant annet å drive fram governance-prosesser på en måte som kommer lokalsamfunnet til gode, også på sikt. Patsy Healey har ut fra dette utformet en modell som

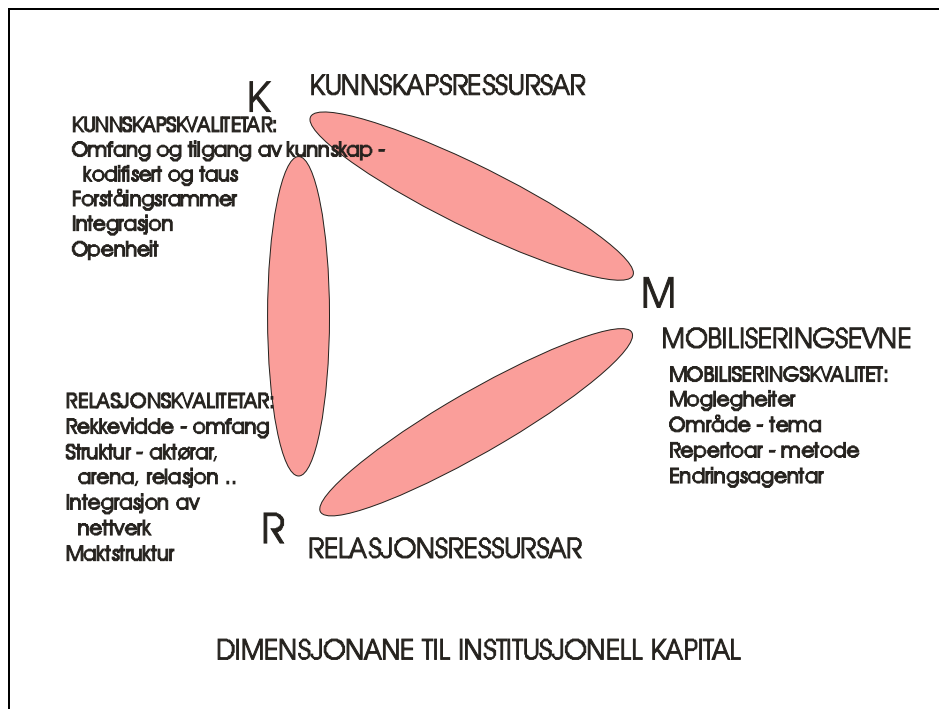
⁹ Institutional capacity-building

utforsker ”prinsipper ved institusjonell kompetansebygging og institusjonell kapital” (Healey 1999:1). Modellen er ment å utforske tre bruksområder:

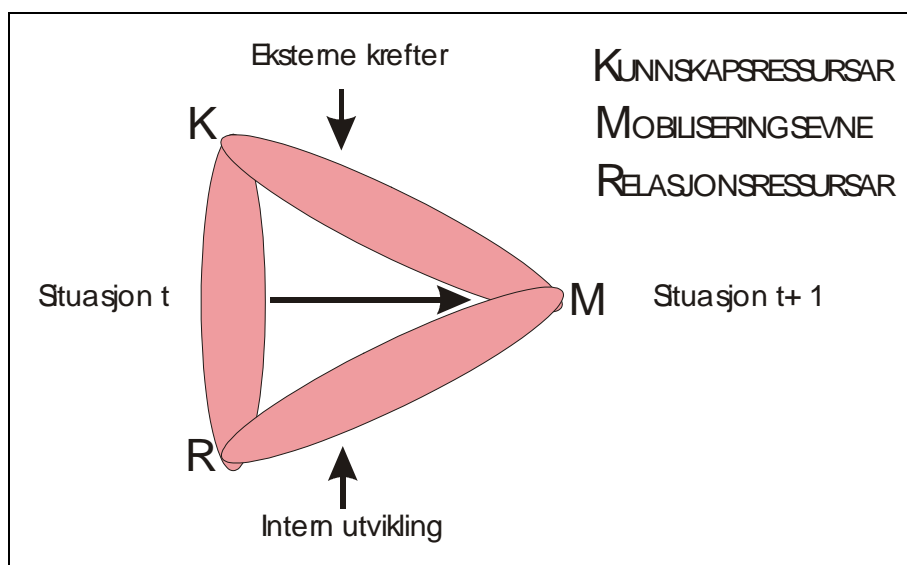
- Hvilke krefter former institusjonell kapasitetsbygging?
- Hvordan identifisere og evaluere institusjonell kapasitet?
- Hvordan bevisst forme institusjonell kapasitet?

Fra et planleggingssynspunkt, vil alle disse tre bruksområdene kunne gi interessante og viktige innsikter. I denne sammenheng vil jeg bruke de kritiske suksessfaktorene Healey mener å ha identifisert empirisk i de prosessene hun har studert. De forutsetninger som modellen bygger på blir diskutert i kapittel 5. Modellen kan også sees som en hypotese over hvilken sammenheng det er mellom kunnskap, relasjoner og mobiliseringsevne, og hvilken innvirkning disse tre dimensjonene har på institusjonell kapasitetsbygging i et område eller en organisasjon. Dette kunne ha vært gjenstand for teoritestning, men er ikke aktuelt i denne omgang.

Jeg vil nedenfor skissere kort dimensjoner og egenskaper ved det Healey karakteriserer som institusjonell kapasitetsbygging. Skissen bygger i sin helhet på Healeys eget arbeid i det hun kaller ”(...) this threefold 'nexus' of institutional capital [in which] we attempt to operationalise the concept of institutional capacity” (Healey et al. 1999:7), og bygger på empirisk baserte erfaringer. Ved hver dimensjon beskrives de kritiske suksessfaktorene Healey har identifisert, og som jeg brukte som utgangspunkt for vurderingen av Levende Skog. Figurene under viser hvordan Healey tenker seg at dimensjonene virker sammen, og den institusjonelle kapasiteten virker i forhold til eksterne krefter. Figurene er i Amdams oversettelse (J. Amdam 2005).



Figur 2: Dimensjoner ved institusjonell kapital



Figur 3: Samspill mellom eksterne krefter og institusjonell kapasitet

Kunnskapsressurser

Healey påpeker at *kunnskap* i mange tilfeller ikke er en "ting" eller en "produksjonsfaktor", men sosialt konstruert og produsert. Kunnskap kan være av både teknisk og praktisk art, og kan ha en rekke ulike kjennetegn. En av de viktige distinksjonene om kunnskap er den

mellom kodifisert kunnskap og taus kunnskap.¹⁰ Healey peker på at dette kan skape vansker i governance-prosesser fordi det lett kan oppstå misforståelser ved ulike tilnærminger til saker som har sitt utspring i taus kunnskap. Innenfor kunnskapsdimensjonene har hun identifisert fire egenskaper hun anser som viktige (Healey et al. 1999:13):

1. Omfang og fordeling av formell kunnskap i nettverket
Her tenker Healey både vitenskapelig, analytisk, teknisk og praktisk kunnskap, samt skjønn slik disse kommer til syne i formelle presentasjoner, begrunnelser, handlinger, refleksjoner og rutiner. Siden potensiell kunnskap er nærmest endeløs, ser Healey for seg at en må gjøre en avgrensning i forhold til den aktuelle saken samarbeidet dreier seg om.
2. Kunnskapsforståelse (epistemologi)
Dette er underliggende kulturelle strukturer som gir mening og forståelse til kunnskapsflommen. Kunnskapsforståelsen kan være taus og vanskelig å avdekke. Likevel mener Healey de kan identifiseres gjennom aktørenes begrunnelser for deltakelse, og gjennom distinksjoner og grenser som blir bemerket i samarbeidet.
3. Integrasjon
Denne egenskapen sier noe om hvordan den formelle kunnskapen og kunnskapsforståelsen er knyttet sammen. I tillegg er det viktig å vurdere hvorvidt integrasjonen er bevisstgjort, uttalt og løftet opp, og kan settes inn i nye sammenhenger på andre arenaer av aktørene.
4. Åpenhet og læring
Denne egenskapen sier noe om evnen til å ta imot nye ideer og blande nye ideer med lokale tradisjoner. Det å søke aktivt etter nye måter å gjøre ting på og se etter nytt tilfang av kunnskap og forståelse er også en del av dette. Dette kan identifiseres i den måten et initiativ presenterer seg selv på, men også hvordan aktørene reflekterer over hva som har formet ideer og handlinger.

De fire kritiske suksessfaktorene ved kunnskapsdimensjonen oppsummerer Healey slik:

- **Tilgang til og bruk av et bredt tilfang av kunnskap.**
- **Bevisst refleksjon over og utvikling av felles referanserammer.**
- **Bred tilslutning til felles oppfatninger.**
- **En kunnskapsforståelse og et tilfang av kunnskap som kontinuerlig blir utvikla gjennom å komme opp med og introdusere nye ideer, og ved å fornye de eksisterende.**

Relasjonsressurser

Healey antar som nevnt i denne sammenhengen en ”sosialkonstruktivistisk og institusjonell synsvinkel” (Healey et al. 1999:16). Både individer, hushold og andre aktører (som organisasjoner) er knyttet til mange ulike sosiale nettverk, med ulike bindingsgrad og på forskjellige måter. Relasjonsnettverk kan, som Amdam også påpeker, innebære sosiale kontrakter som er vanskeligere å bryte, jo tettere nettverket er (J. Amdam 2005). Slike relasjoner skaper kollektiv makt, som kan brukes både til å hindre eller oppmuntre til

¹⁰ På engelsk: *active versus tacit* eller *formal versus tacit*.

utvikling. Healey ser det som viktig å se på hvordan den enkelte governance-arena (som Levende Skog-prosessen kan sees som) forholder seg til andre nettverk og hvordan de påvirker hverandre. Også ved relasjonsressursen, hevder Healey å ha empirisk å ha funnet fire egenskaper som peker seg ut som sentrale for kapasitetsbygging (Healey 1999):

1. Omfang av aktører
Hvem er de sentrale aktørene i og rundt partnerskapet og samarbeidet? Hvordan forholder aktørene seg til alle som er parter i saken, og hvilke nettverk er viktig for både aktører og parter som står utenfor samarbeidet?
2. Nettverksstruktur
Hvordan er nettverket utformet? I overført betydning ser man her etter karaktertrekk ved nettverkene: hvordan er ulike nettverk satt sammen og hvordan er bånd mellom dem; er de hierarkiske, hvordan er de utbredt geografisk, hvor ligger knutepunkter og grenseganger, hva er relasjonen mellom kjerne og periferi i nettverket?
3. Koordinering av nettverk
Hvordan fungerer ulike nettverk i forhold til hverandre i et geografisk område? Er de for eksempel overlappende i forhold til geografi eller deltakere, har de tett, eller løs og ubetydelig omgang med hverandre?
4. Maktstrukturer
Her vurderer Healey makt som 1) makt til å handle; enten åpent, ærlig og tillitskapende, eller lukket, mystifisert og ekskluderende, og 2) muligheten en har til å bestemme over andre (gjennom allokering, ideologiske og autoritative krefter).

De fire kritiske suksessfaktorene ved relasjonsdimensjonen oppsummerer Healey slik:

- **Et nettverk av relasjoner som når mange parter i saken, og som knytter sammen mange ulike nettverk (åpne heller enn lukkede).**
- **Nettverksliknende struktur, med klare knutepunkt som mange har tilgang til.**
- **Tilstrekkelig med kanaler mellom nettverka, slik at de ulike knutepunktene har kontakt.**
- **Åpne, oppriktige og tillitsfulle forbindelser til regulerende og allokering maktorgan.**

Mobiliseringsevne

Healey mener at de egenskapene ved relasjons- og kunnskapsressursene som er skissert over, er nødvendige dimensjoner for å skape varige og bærekraftige samarbeidsprosesser. Det er likevel ikke tilstrekkelig at disse ressursene er tilstede i samfunnet. De må settes i bevegelse gjennom aktiv mobilisering. I dette arbeidet bygger hun på ulike typer mobiliseringslitteratur (Tarrow 1994 og Innes et al. 1994 i Healey 1999:20). Healey har utforsket fire egenskaper ved mobiliseringsevnen som kan bidra til å realisere mobiliseringspotensialet i lokalsamfunnet (ibid.):

1. Mulighetsstruktur
Hvilke oppfatninger de ulike aktørene har av hva som er ønskelig, mulig og til hinder for institusjonell endring.
2. Arenaer
Hvilke institusjonelle knutepunkt og hvilke arenaer er mål for mobiliseringa? Hvordan får partene tilgang til slike rom?
3. Repertoar og metode
Hvilke teknikker bruker en for å mobilisere og hvilke metoder har aktørene erfaring med fra før? Lærer en seg nye metoder for framtidig bruk?
4. Endringsagenter
Hvem er de kritiske aktørene og er det enighet om hvem disse er og hvilke kvaliteter de bør ha? Er det behov for utvikling av slike aktører til de ulike delene av en mobiliseringsprosess? I hvor stor grad greier disse å gjøre mobiliseringsprosessen uavhengig av enkeltpersoner?

De fire kritiske suksessfaktorene ved mobiliseringsdimensjonen oppsummerer Healey slik:

- **Plassere prosessene i kontekster hvor strukturelle endringer legger til rette for endring. Det bør også til dels være enighet om målene for arbeidet.**
- **Ha evne til å identifisere arenaer der makt over nøkkelressurser og regelverk ligger, og hvor reell endring kan skje. I tillegg må en ha evne til å opprettholde presset mot disse arenaene.**
- **Ha et bredt repertoar av teknikker for mobilisering å velge mellom, å evne til å velge de rette teknikkene avhengig av kontekst, det vil si, ha evne til strategisk handling.**
- **Ha tilgang på endringsagenter som kan bekle posisjoner i knutepunktene, men ikke på en måte som gjør at initiativet ikke kan overleve uten dem. Endringsagentene må kunne opptre konsentrert, uten å miste målet av synet.**

Jeg har nå gått gjennom rammene for oppgaven. Før jeg tar dette i bruk i kapittel 4 og 5, gjør jeg i neste kapittel rede for metodiske betraktninger og valg som ligger til grunn for arbeidet mitt.

Han gikk på sine ben gjennom provinsene Ishikawa, Toyama og Niigata, hele tiden på smale bygdeveier, videre inn i provinsen Fukushima og kom til byen Shirakawa, gikk rundt på østsiden, ventet i to dager på en svartkledd mann som bandt et bind for øynene på ham og førte ham til Hara Keis landsby. Da han endelig kunne åpne øynene igjen, sto det to tjenere foran ham som tok bagasjen hans og førte ham til utkanten av en skog, hvor de viste ham til en sti før de forlot ham. Hervé Joncour ga seg på vandring i skyggen som trærne omkring, og over ham, skar ut av dagslyset. Han stanset først da skogen plutselig åpnet seg et øyeblikk, som et vindu, langs kanten av stien. Man kunne se en innsjø, tredve meter lenger nede eller så. Og ved strandkanten, ryggtaflen på Hara Kei og en kvinne i oransjefarvet drakt og med utslått hår, begge liggende sammenkrøpet på bakken. (...)

Hervé Joncour tok igjen til å gå, gjennom tetteste skogen, og da han kom ut av den, befant han seg ved bredden av innsjøen. Noen få skritt foran ham satt Hara Kei alene, med ryggen til, ubevegelig kledd i svart. Ved siden av ham lå en oransjefarvet drakt som noen hadde slengt fra seg på bakken, og to bastsandaler.

Alessandro Baricco

3 Metodiske valg

Valg av metode for et forskningsarbeid gjøres ut fra hvilke typer data en trenger for å belyse saken på best mulig måte. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvilke valg jeg har gjort med tanke på metoder for datainnsamling, den videre behandling av dataene og hvilke grep som er gjort i analysen av dem. Jeg gjør også en vurdering av arbeidet med dataene med tanke på pålitelighet, gyldighet og generalisering. Den første delen av dette arbeidet ble gjort sammen med andre medarbeidere i GoFOR-prosjektet ved Møreforskning. Enkelte vurderinger er dermed gjort også på bakgrunn av hva dette prosjektet skulle bestå i. I noen tilfeller vil denne metodeframstillingen derfor bære preg av at min studie er del av et fellesprosjekt. Som vi skal se, ble flere kilder og metoder tatt i bruk i arbeidet.

3.1 Casestudie og valg av enhet

Ved valg av forskningsmetode må en ta hensyn både til trekk ved det fenomenet en skal studere, og hva som er hensikten med studien. I sin bok "Application of case study research" hevder Robert K. Yin at casestudier bør brukes når a) forskningsspørsmålet favner vidt, b) en skal dekke komplekse og kontekstavhengige tilstander og ikke isolerte variabler og c) en er avhengig av mange kilder til kunnskap om emnet (Yin 2003:xi). Levende Skog er en prosess med mange variabler i en kompleks kontekst, og som forsker har en ikke har noen kontroll over hendelsene. Dette støtter dermed Yins krav til casestudier.

Innenfor GoFOR var det et krav at casestudiet skulle ligge innenfor det norske NFP, og gi inntrykk av å være bærer av governance-trekk. Valget om å gå for ett case framfor å se på alle delene i NFP, og dermed gjøre et multiple-case studie, var nokså pragmatisk. De fleste delene av Nasjonalt Skogprogram i Norge består av tradisjonelle myndighetsstyrte prosesser og dokumenter, noe som ikke innebærer "nye former for governance". For GoFOR falt derfor valget på Levende Skog som det tilsynelatende minst typiske caset i NFP, et såkalt ekstremt case. Vår studie av Levende Skog er avgrenset til tidsrommet 1995-2006. I perioden 1995-98, besto Levende Skog av mange arbeidsgrupper og initiativ, her er DP2 den mest interessante. Fra 2003 besto samarbeidet av et begrenset antall aktører samlet til forhandling.

Etter å ha valgt casestudie som metode og Levende Skog som case, sto jeg overfor flere valg når det gjaldt framgangsmåte. Disse er redegjort for i neste avsnitt.

3.2 Triangulering

Ved å ta i bruk flere metoder og kilder med forskjellige utgangspunkt, søker en å skape bredde og dybde i materialet. Dette kalles triangulering (Yin 2003). Hensikten med å velge

flere metoder i denne sammenhengen, er for det første at en kan få fram divergerende informasjon i dokumentgjennomgangen fra det som kommer fram i intervjuene. For det andre kan dokumenter og intervjuer gjensidig bekrefte hverandre som kilder. En sekundæranalyse av evalueringene fra 2004 kan styrke eller svekke vårt eget materiale og analyse, alt ettersom vi finner sammenfall eller avvik.

Jeg vil her presentere de metoder og kilder som er valgt for denne studien. Materialet baserer seg på disse kildene:

Førstehåndskilder

- a) 28 intervjuer
- b) Levende Skog sine egne dokumenter
- c) Relevante offentlige dokumenter¹¹

Annenhåndskilder

- d) Evalueringer og rapporter fra Østlandsforskning, NIJOS og NORSKOG/NINA

Kvalitativt, semistrukturert intervju

I studien var en ute etter meningsytringer, erfaringer og bakenforliggende vurderinger. Dette er kvalitative størrelser som vanskelig lar seg sette på formel. Slike meningsytringer er også vanskelig å fylle inn i et typisk spørreskjema. Intervju blei derfor valgt som metode for å hente inn de kvalitative dataene. Ryen hevder, med henvisning til Dexter, at det som skiller intervjuet fra andre samtaler er at intervjuet er konversasjon med en hensikt (Ryen 2002). Det finnes likevel ulike typer intervjuer der det fast strukturerte intervjuet befinner seg på den ene ytterkanten, og det terapeutiske intervjuet på den andre. For denne datainnsamlingen sto det semistrukturerte intervjuer fram som det rette valget. I denne typen intervju er ordlyden i spørreguiden bestemt på forhånd, men har ikke forutbestemte svaralternativer. Dette åpner for at informantene kan svare mer uavhengig av spørreskjemaet. Dermed kunne vi også forfølge tema som kom opp underveis, og begrenset ikke informantene strengt til spørsmålsstillingene i intervjuguiden. Dette gir en blanding mellom formelt og uformelt intervju (Hellevik 1987:100).

Kriterier for valg av intervjuobjekter

I tråd med anbefalingene fra Miles og Huberman, ble utvalget av intervjuobjekter gjort med tanke på hvem som satt inne med mest informasjon om prosessen (Miles og Huberman 1984 i Ryen 2002). Vi plukket ut de organisasjonene som satt i direkte forhandlinger om utforming

¹¹ I denne sammenhengen Skoglova, Skogmeldinga og Forskrift for bærekraftig skogbruk.

av standarden, både i 1998 og i 2006. Noen av disse hadde stemmerett i forhandlingene, andre ikke. I enkelte tilfeller var representanten for organisasjonen byttet ut i løpet av de 11 åra prosessen har pågått. I de tilfellene dette var skjedd, valgte vi representanten som satt i LS²⁰⁰³⁻⁰⁶ framfor LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸. Dette med bakgrunn i at LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ allerede var godt dekket i den evalueringa Østlandsforskning gjorde i 2004, med fokus på de fleste områdene vi også var opptatt av. I tillegg hadde noen skiftet jobb, slik at de var vanskelig å få i tale.

I tillegg er representanter for tre organisasjoner som ikke deltok i forhandlingene intervjuet. To av disse ble i sin tid invitert med i samarbeidet, men takket nei. En organisasjon prøvde å melde seg på, men ble ikke sett på som aktuell partner. Noen navn også dukket opp gjennom de første intervjuene. På bakgrunn av dette ble representanter for to sertifiseringsorganer intervjuet, med tanke på deres kjennskap til implementering av standarden i praktisk skogbruk. Det samme gjaldt lederen i vitenskapskomiteen som også er intervjuet, samt et par andre sentrale personer i skognæringa. Enkelte andre interessenter er identifisert, men ikke intervjuet på grunn av tidsmangel.

Målet for generalisering var også avgjørende for utvalg av informanter. Målet er ikke generalisering til ”alle kjente governance-prosesser”, dermed er det heller ikke nødvendig med et representativt, tilfeldig utvalg.

Før den enkelte representant i utvalget ble kontaktet, var en i kontakt med sekretariatet for Levende Skog. Sekretariatet kunne sees på som en slags ”portvakt”, som Ryen (2002) kaller det. Uten samtykke derfra, kunne en risikere at det ble vanskelig å få aktørene i tale. Det viste seg også da vi begynte intervjurunden at det for noen aktører var veldig viktig at vi hadde vært i kontakt med sekretariatet, og på den måten fått deres ”velsignelse” til å gjøre studien. Vi kontaktet utvalget per telefon for å høre om de ville delta, og for å si litt om prosjektet. Vi sendte også over en link til den internasjonale nettsiden for GoFOR, slik at de kunne orientere seg noe mer om hensikten med den delen av forskningsarbeidet. Vi fortalte omtrent hvor lenge intervjuet var forventet å vare, om anonymisering og om mulighet for å lese gjennom notatene ved sitatbruk.

Vi følte til slutt at vi hadde tilstrekkelig antall informanter, som dekket alle deltakende organisasjoner og flere ikke-deltakende organisasjoner, til å kunne si at saken var godt nok belyst. Oversikt over organisasjoner som er representert ved intervju finnes som vedlegg 2.

Semistrukturert intervjuguide

Levende Skog er en kompleks og langvarig prosess, med et utall konflikter og avtaler, stor svingning i aktivitet, og aktører som trer inn i og forlater forhandlinger og evalueringer. Det er en fare for at å ”slippe informantene løs” med å fortelle fra deres erfaringer fra prosessen generelt, ville bli lite fruktbart. Vi lagde derfor en nokså detaljert intervjuguide, der spørsmålsformuleringene kunne brukes slik de var skrevet, men som samtidig var ment mer som en veiviser og en hjelp, heller enn spørsmål som skulle besvares ett og ett i kronologisk rekkefølge (for intervjuguide se vedlegg 3). Ryen kaller dette en semistrukturert intervjuguide (Ryen 2002:99).

Ingen svaralternativer var formulert på forhånd, slik at informantene var fri til å formulere svarene sine selv. Dette kan gi store mengder informasjon som er vanskelig å håndtere i etterkant, men sikrer at en ikke styrer svarene for mye i en bestemt retning.

Intervjuet med de ikke-deltakende aktørene, ble gjort etter annen mal enn de andre intervjuene, da spørsmåla fra hovedguiden ikke passet til disse. Dette var et relativt enkelt skjema, der en var ute etter å finne grunner til hvorfor den enkelte organisasjon ikke var med i samarbeidet, og hva som eventuelt hindret dem i dette. Vi ville vite hvordan de vurderte effekten av at de selv ikke var med i forhandlingene, og resultatet av Levende Skog mer generelt (se vedlegg 4).

Intervjusituasjon og transkribering

Siden alle våre informanter var spredd ut over landet, foregikk alle intervjuer per telefon. Vi var tre stykker som gjennomførte intervjuene, som varierte i lengde mellom 30 og 90 minutter. Framgangsmåten sammenfalt stort sett med det McCracken foreslår for gjennomføring av intervju (Ryen 2002:100):

- Info om prosjektet igjen
- Småsnakk, finne noe felles referansepunkter
- Biografiske data, samt dato med mer for intervju
- Det mest generelle temaet først
- Hoveddelen av intervjuet
- Avslutte om relevante nye informanter eller dokumenter, samt åpne for at informanten kan komme med erfaringer/temaer vedkommende ikke føler er dekket godt nok, har kommet på nye momenter, eller andre ting som ligger på hjertet.
- Takke for at de bruker tid på oss, samt åpne for at vi tar kontakt hvis noe er uklart eller det dukker opp nye temaer på et seinere tidspunkt.

Underveis i intervjuet ble uttalelser fulgt opp med for eksempel:

- Er det slik å forstå at...?
- Har jeg forstått deg rett hvis jeg sier at...?
- Mener du med dette at...?
- Ja...?
- Kan du utdype...?

Ellers fulgte jeg etter beste evne vanlig folkeskikk, som sammenfaller med Ryens ”vanlige råd om god intervjuatferd” som det å vektlegge ærlighet, ikke å imponere med egne kunnskaper, være ikke-truende og ikke diskutere med respondenten (Ryen 2002:117). For de som blei intervjuet etter dokumentaren *Skogens Konger* på NRK1, kunne temperaturen være spesielt høy, og mye tid gikk med til å snakke om riktige eller feilaktige framstillinger av Levende Skog i programmet.

Vi spurte etter nye navn mot slutten av hvert intervju, for å få fram eventuelle navn eller organisasjoner vi ikke hadde kommet fram til selv. Samtidig var det en måte å få innsyn i hvem de ulike aktørene anså som relevante interessenter i saken. Det kom fram noen få nye navn på den måten, som vi siden valgte å forfølge, men for det meste fikk vi bekreftet de kontaktpersonene vi allerede hadde. Det var likevel ikke slik at vi kom til noe metningspunkt i løpet av intervjuprosessen, i den forstand at det ikke framkom noe nytt ved neste intervju. Kanskje måtte vi intervjuet flere personer fra hver enkelt organisasjon, før dette hadde skjedd.

Vi gjorde alle notater direkte på pc underveis i intervjuet, uten å ta opp samtalene på bånd. Dette forutsetter at man evner å stille spørsmål, lytte, respondere, tenke og notere samtidig, noe som ikke alltid er enkelt. Kvaliteten på notatene avhenger av at intervjuet ikke blir for langt, slik at man er utslitt før det er ferdig, og at man renskriver ganske umiddelbart etter intervjuet mens en har det friskt i minne. Jeg føler at jeg i stor grad har fått med meningsinnholdet i intervjuene. I framstillingen er sitater ikke brukt ordrett, men som en syntese av det en eller flere av informantene har sagt. Det å ta opp samtalene på bånd, og siden fulltranskribere dem ble vurdert som for tidkrevende i forhold til hvilken merverdi jeg kunne forvente å få ut mot å notere direkte slik jeg gjorde. Utskrift av hvert av intervjuene ligger på mellom tre og 11 sider. Til sammen utgjør materialet rundt 95 sider.

Dokumentgransking

Utvalget av dokumenter er gjort ut fra behovet for å belyse Levende Skog fra flere sider, med tanke på å få utfyllende, bekreftende eller divergerende informasjon i forhold til intervjuene.

Det falt naturlig å se på Levende Skog sine egne dokumenter fra de 11 årene prosessen har pågått. Dette ble for det meste begrenset til dokumenter som er mer eller mindre tilrettelagt for publikum og offentliggjort løpende fra 1995. Flesteparten er lagt ut på Levende Skog sine nettsider. Disse dokumentene kan være preget av å framstå som ”utstillingsvindu” for prosessen, fordi de også ble brukt internt i organisasjonene for å legitimere og forankre prosessen i egne rekker, og utad til publikum generelt. Samtidig er dette dokumenter alle partene har innvirkning på, slik at det bør være nokså godt sikret for ubalansert informasjon og skjev framstilling. De fleste dokumentene er ført i pennen av de to prosesslederne og sekretærene som drev framover henholdsvis hver sin prosess. Enkelte dokumenter er utkast, mens andre er ferdig underskrevne avtaler.

Sentralt sto også tre evalueringer gjennomført i 2004 på bestilling fra partene i Levende Skog. Vi gjorde en sekundæranalyse av Østlandsforskning sin prosessevaluering, og de to mer teknisk rettede evalueringene fra NINA/NORSKOG og NIJOS, for å se om deres analyser var sammenfallende eller ikke med våre egne. Dette er også en anbefalt metode fra Hellevik (1987:97). Grunnene til å bruke evalueringene var åpenbare; a) deres analyser ble i sin tid bestilt og vurdert som etterrettelige av partene selv, b) effektene av Levende Skog på skogtilstanden kan vi selv ikke vurdere, c) prosessevalueringen bygget på et stort intervju- og dokumentmateriale vi selv ikke hadde anledning til å gå inn i innafor tidsrammen av vår studie. ØF tok i sin evaluering for seg Levende Skog fra starten i 1995. Allerede i 2004 lå dette et stykke tilbake i tid, men i 2006-2007 er det enda fjernere i tid. I tillegg til at det kan være vanskelig å huske detaljer fra hendelser så langt tilbake i tid, har flere av informantene skiftet arbeidsplass og kan være vanskelig å få tak i. Vi forsikret oss om kvalitetene på analysen i disse evalueringene, og dermed vår bruk av dem som kilder, ved å spørre alle partene vi intervjuet om hvorvidt de anså dem som dekkende og etterrettelige. Ettersom de fleste informantene, som til sammen representerer alle parter i prosessen, går god for dem, anser jeg kildene og tolkningene i dem som brukbare for mitt formål.

Som utgangspunkt ville vi også gå inn i materiale fra hver organisasjon internt, det være seg vedtak, møtereferater og annet. Det viste seg å være vanskelig. På direkte spørsmål svarte de fleste informantene at de ikke hadde skriftlige dokumentasjon som var av interesse for oss. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt dette betyr at det faktisk foreligger lite skriftlig dokumentasjon på diskusjoner og vurderinger internt i organisasjonene, eller om det er taktisk tilbakeholdelse av dokumenter. Det kan tenkes at organisasjonene ikke nødvendigvis vil offentliggjøre alt for allmennheten. Dette var mest åpenbart i LMD sitt tilfelle, der det ble uttalt i klartekst at å kommentere diskusjonene internt mellom departementene og i

regjeringen eller frigi dokumenter fra disse, ikke kom på tale (I16). Interne dokumenter fra organisasjonene er dermed ikke brukt som materiale.

De andre dokumentene som utgjør Nasjonalt Skogprogram (NFP) er også gjennomgått. Både Skogmeldinga, Skoglova og Forskrift for bærekraftig skogbruk er utformet etter den første Levende Skog-avtalen i 1998. Derfor var det interessant å se etter eventuelle spor av Levende Skog i disse dokumentene. Vi var på jakt etter informasjon som kunne belyse hvordan og hvorfor Levende Skog fikk en så fremtredende plass som den så ut til å ha fått, samt hvilke politiske signaler som ble gitt for skogforvaltningen framover. Disse dokumentene er både kognitive og normative: de sier noe om tilstanden i skogbruket i dag, og hva målene er for framtidig skogbruk (Holme og Solvang 1993). De er fullt ut offentlige og institusjonelle kilder, med et språk som kan tilsløre like mye som det avslører bakenforliggende målsetninger og tanker. Lite er synlig av vurderinger og diskusjoner mellom departementer eller mellom fagadministrasjon og politisk ledelse i disse dokumentene.

Aviser, som kan gi en god innsikt i diskursen rundt Levende Skog spesielt og bærekraftig skogbruk generelt, har vi ikke hatt anledning til å gå inn i.

Analytiske grep

Å knytte sammen teori, empiri og analyse er det kritiske punkt i forskningsprosessen. Jeg gikk ikke inne i rådataene for å finne mønster som kunne danne bakgrunn for nye begreper eller kategorier, men for å ordne dem etter Healeys suksessfaktorer. Det analytiske arbeidet har bestått i å vurdere

1. materialet fra Levende Skog ut fra Healeys kritiske suksessfaktorer
2. om det er mulig å finne andre faktorer ved LS enn de Healey har identifisert, og i tilfelle hvilke
3. vurdere kort forutsetninger i modellen som danner basis for Healeys suksesskriterier

Etiske vurderinger

Det å hente inn samtykke, overholde konfidensialitetsprinsippet og å bygge tillit til sine informanter er avgjørende i følge Ryen (2002). Vi henvendte oss til alle informantene åpent om studiens formål og ga alle anledning til å gå inn på GoFOR sin hjemmeside for mer informasjon. Det var åpent for å takke nei til å delta. I et par av tilfellene sendte vår utvalgte informant oss videre til en annen i organisasjonen, enten fordi vedkommende ikke hadde tid til å delta, eller fordi andre hadde mer innsikt i prosessen. Det var full åpenhet om hvem vi ellers snakket med, og hvilke dokumenter vi brukte i undersøkelsen.

Alle informanter er anonymisert i undersøkelsen. I de tilfellene der enkeltorganisasjoner eller grupper av organisasjoner er nevnt, kan det likevel i noen tilfeller være sannsynlig at lesere kan tenke seg til hvem som er opphavsmann til uttalelser, med tanke på hvilken plass de har hatt i prosessen. Det er ingen av informantene som har bedt om å få være anonyme. Forpliktelsene ellers i forhold til NSD med tanke på personvern er ivaretatt gjennom godkjent søknad. Alle data er kodet og lagret slik at de ikke kan spores tilbake til enkeltpersoner.

Relasjonen mellom forsker og informant kan gi et skjevt maktforhold. Dette er søkt minimert gjennom bevisst holdning og respekt overfor informantene i undersøkelsen. Da står det igjen å vurdere metodevalg og materiale nærmere med tanke på pålitelighet, gyldighet og generalisering. Dette blir gjort i neste avsnitt.

3.3 Vurdering av metodevalg og datamateriale

Innen den moderne samfunnsvitenskapen har begrepene generaliserbarhet, reliabilitet og validitet fått status som en hellig, vitenskapelig treenighet. De synes å tilhøre en abstrakt sfære i en slags vitenskapens helligdom, fjernt fra hverdagens interaksjoner, hvor de tilbes i dyp respekt av alle sanne vitenskapstroende (Kvale 2004:158).

En kan forstå Kvale sin noe sarkastiske tilnærming til begrepene jeg nå skal behandle. Like fullt må ethvert datamateriale vurderes i forhold til disse tre begrepene, for å sikre at forskningsarbeidet holder mål. I motsatt fall, risikerer en forskningsresultater fundert på feil eller lite etterrettelig grunnlag, eller i verste fall oppspinn.

Pålitelighet

Påliteligheten eller troverdigheten i materialet avhenger av hvorvidt datainnsamlinga foregår på en etterrettelig måte. Høy grad av pålitelighet betyr at dataene er sannferdige, at de er samlet inn med stor grad av nøyaktighet og at andre kan komme fram til samme data om det samme fenomenet ved å gjenta undersøkelsen (Grønmo 2004:222, Hellevik 1987:155 [1977]). I motsatt fall, er dataene ikke vitenskapelig holdbare. Jeg vil her se på sider ved datainnsamlinga ved Levende Skog som kan både styrke og svekke troverdigheten ved dataene.

Proessen dekker er svært langt tidsrom noe som blant annet kan føre til at informantene har glemt detaljer som er viktige for forståelsen av prosessen. Aktørene i prosessen kan ha ønske om å sette prosessen i et bedre lys enn det som er tilfelle, ettersom det er lagt ned betydelig arbeid og ressurser i å komme til en enighet. At vi i enkelte tilfeller ikke har snakket med dem som satt i direkte forhandlinger i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸, blant annet fordi de ikke lenger arbeider i organisasjonene de representerte, kan også svekke materialet. Levende Skog er også en svært

kompleks prosess, sånn det er en viss fare for at jeg som intervjuer ikke kjenner prosessen godt nok til å følge opp ”de rette” sporene som kommer fram i løpet av intervjuet. Flere intervjuere, slik vi var (tre stykker), kan gi noe skjevhet i måten man opptrer overfor informantene, og dermed svarene en får. Et siste ankepunkt, kan være at vi ikke opplevde å nå noe *metningspunkt* for informasjon når vi avsluttet datainnsamlingen. Det er derfor usikkert om vi kunne ha kommet til ny informasjon med flere informanter, enten flere fra hver organisasjon, eller fra andre organisasjoner enn de vi var i kontakt med.

En av studiens styrker, er referansegruppa som er opprettet for å kvalitetssikre meningsinnhold og analyse. Dette er aktører som kjenner prosessen godt fra ulike hold. En annen side som styrker troverdigheten i materialet og analysen, er den samvariasjon vi har funnet med Østlandsforskning sin prosessanalyse fra 2004 (Arnesen et al. 2004). Mange av de samme informantene går igjen i begge undersøkelsene. Rent metodisk, er notater renskrevet rett etter intervjuene, og prosedyrer og datainnsamling er redegjort for, slik at andre kan gå studien i sømmene. Intervjuene inneholdt nokså åpne spørsmål slik at informantene kunne trekke fram det som var viktig for dem, og ble avsluttet med åpning for at informantene kunne komme synspunkt som ikke nødvendigvis ligger innenfor det vi har spurt om ellers. Avvikende syn er lagt fram, ikke bare de som støtter ”massene”.

Mitt overordnede syn etter denne gjennomgangen er at jeg føler meg overbevist om at påliteligheten i dataene er høy. At prosessen til dels ligger langt tilbake i tid, synes jeg blir løst godt ved at antall informanter er relativt høyt, slik at informasjonen likevel ser ut til å være utfyllende. Den høye grad av samvariasjon mellom materialet her og analysen fra ØF fra 2004, vil jeg hevde støtter dette synet. Mitt største ankepunkt, er at vi i for liten grad hadde tid til å snakke med organisasjoner som ikke var deltakende i forhandlingene. Et par organisasjoner, blant annet Greenpeace, ble nevnt som potensiell interessant. Dette sporet hadde vi på grunn av tidsnød ikke anledning til å følge.

Pålitelighet er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å si at dataene i en studie er brukbare for formålet de er samlet inn for. I tillegg må en vurdere materialets validitet, eller gyldighet, noe jeg gjør i neste avsnitt.

Validitet

Begrepet **validitet** blir brukt når en skal vurdere gyldigheten ved ulike sider av en studie. Det en er ute etter, er å vurdere i hvilken grad det bilde studien gir av et fenomen, korresponderer med virkeligheten. Jeg vil vurdere gyldigheten av min gjengivelse av Levende Skog gjennom begrepene begrepsvaliditet og intern validitet. Ekstern validitet blir vurdert under punktet om

generalisering. Den statistiske validiteten (konklusjonsvaliditeten) blir ikke vurdert i denne sammenhengen, da det ikke er et mål å studere statistisk samvariasjon mellom variablene i prosessen, eller å forklare kausalsammenhenger statistisk.

Intern validitet blir brukt til å vurdere sammenhengen mellom det teoretiske utgangspunktet for undersøkelsen og hvordan undersøkelsen framstår i praksis. Det vil si hvorvidt en virkelig kaster lys over det en faktisk skal studere; om variablene en har identifisert sier noe om det en vil studere. Siden datamaterialet mitt i første rekke er samlet inn for et annet formål, blir det et vesentlig spørsmål om materialet er gyldig formålet. Hellevik skiller mellom data som er samlet inn for det spesifikke forskningsprosjekt, og materiale som er samlet inn uavhengig av prosjektet (Hellevik 1987:95). Det siste stiller spesielt store krav til at dataene er både relevante og pålitelige.

Utgangspunktet for datamaterialet i oppgaven er GoFOR-prosjektet. Hensikten med GoFOR er å studere governance-prosesser i natur- og skogforvaltning. Fem dimensjoner ved governance er valgt ut for studien: deltagelse, sektorovergripende samordning, vertikal samordning, ekspertise, samt tilpassende og inkrementell planlegging. Healey sine suksesskriterier er på sin side knyttet til dimensjoner som dekker sider ved kunnskap, relasjoner og mobiliseringsevne. Jeg mener begge er opptatt av omtrent det samme, om enn under ulike navn. Reint praktisk sjekket jeg dette ved å sette opp suksesskriteriene fra Healeys arbeid og fylle inn spørsmålene fra intervjuguiden der jeg skjønnsmessig syntes de hørte hjemme. På den måten kunne jeg se om jeg fikk mye ”restmateriale”, som ikke passet inn noe sted. Dette ville være et tegn på at suksesskriteriene og de foreliggende dataene ikke var sammenfallende. Denne ”øvelsen” viste at materialet fordelte seg noe skeivt i på Healey kriterier, slik at det var tynnere med materiale enkelte steder. Noen data synes å passe flere steder, slik at jeg måtte gå flere runder før jeg følte meg sikker på at de var plassert der de best passet. Likevel ”passet” alt materiale inn, slik at jeg ikke hadde noe rest som sto igjen til sist. Til tross for at informantene ikke er spurt direkte om kritiske suksessfaktorer i prosessen, har jeg tatt dette som et tegn på at materiale er gyldig for det jeg skal studere. Denne sjekken er derimot ingen garanti for at jeg ikke kunne fått mer presise svar ved å stille spørsmål spesifikt knyttet til suksesskriteriene.

Jeg har ikke hatt som mål å påvise årsakssammenhenger mellom suksessfaktorene i prosessen som sådan. Utgangspunktet er deltakerne og deres opplevelse av hva som førte til suksess, selv om jeg også har studert hvordan prosessen har nedfelt seg i meldinger og lovverk. Jeg kan ikke utelukke at aktørene peker på spuriøse suksessfaktorer, det vil si at det

er andre, bakenforliggende årsaker som er viktigere enn de som oppgis. Rent skjønnsmessig kan jeg ikke se at spuriøse sammenhenger er påvist i studien.

Så til **begrepsvaliditet**. Kriterievaliditet er en form for begrepsvaliditet der en har til hensikt å belyse i hvilken grad det er overensstemmelse mellom ”den sanne og den observerte variabelverdien” (Skog 2004:90). I tilfeller der begrep som blir brukt i forskningsarbeidet ikke er entydige, men åpner for flere definisjoner, kan svarene informantene gir speile noe helt annet enn spørsmålet i utgangspunktet dreier seg om. Spørsmålet ”i hvilken grad har prosessen bidratt til demokratisering av skogforvaltningen” kan gi veldig varierende svar etter hva aktørene legger i begrepet ”demokratisering”, hvis en ikke gjør dette klart på forhånd. ”Effekt” er et annet slikt begrep. I tilfeller der vi mente det var viktig at vi som forskere og informantene våre var ”på nett” begrepsmessig, tydeliggjorde vi dette når vi stilte spørsmålet. I motsatt fall kunne det være stor sjanse for at svarene vi fikk, ikke var ”sanne” i forhold til det vi egentlig spurte om. I andre tilfeller, som med begrepet ”demokrati”, var vi ute etter nettopp de ulike oppfatningene av begrepet, og ville at svaret skulle speile dette. Derfor ble det lagt opp til hver og en av informantene hva de la i begrepet. Begreper som ”iterativ planlegging” ble ”operasjonalisert vekk” i intervjuguiden (kun brukt i en overskrift) fordi det helt sikkert er fremmed for de fleste som ikke arbeider innen planleggingsfeltet. Hvis vi hadde brukt et slikt begrep, måtte vi antakelig enten brukt mye tid på å klargjøre hva vi mente med det, eller kunne endt opp med svar som var svært lite valide. Overdrivelser eller underdrivelser i intervjuene hadde vi sjanse til å sjekke gjennom de andre aktørene, og i dokumentgjennomgangen. Jeg vil derfor hevde at begrepsvaliditeten i undersøkelsen er høy.

Generalisering

Generalisering kalles også ekstern validitet. I eksperimenter eller andre undersøkelser der en søker å kontrollere kontekstfaktorene undersøkelsen blir gjennomført i, og en foretar et sannsynlighetsutvalg, skal graden av generalisering si noe om i hvilken grad konklusjoner er like gyldige for hele populasjonen som utvalget er trukket fra (Grønmo 2004:233). Dette kalles statistisk generalisering, noe som ikke er mulig på bakgrunn av casestudier. Her snakker man om *analytisk* eller *teoretisk* generalisering. Denscombe kaller dette *overførbarhet*, og sier at dette er mulig når en har ”tilstrekkelig informasjon om karakteristikkene i utvalget eller casene i studien, og på den måten kan bedømme rekkevidden av funnene” (Denscombe 2003:140). En må her gjøre en vurdering av hvilke andre variabler, i

tillegg til de en studerer, som kan påvirke resultatet i studien. For resultatet av Levende Skog som prosess, er kontekstfaktorene slike variabler. Med utgangspunkt i at mange trekk ved prosessen kan opptre ved liknende prosesser, selv på andre fagfelt, vil jeg kunne hevde at forutsatt *liknende kontekster* kan resultatene fra studien av Levende Skog har overføringsverdi. Ved denne typen generalisering må en foreta ”detaljerte og rike beskrivelser av den settingen som blir studert” (Ryen 2002:180).

(...) Og hvis et baobab-tre vokser til, er det umulig å bli kvitt det. Det brer seg over hele planeten. Det gjennomborer den med røttene sine. Og hvis planeten er for liten, og der blir for mange baobab-trær, så sprenger de den. (...) Jeg er ikke særlig begeistret for å preke moral. Men man vet så lite om hvor farlig baobabene er, og hvor stor risiko man kan utsette seg for hvis man forviller seg opp på en asteroide, så derfor gjør jeg en unntagelse for en gangs skyld. Og derfor sier jeg: "Pass dere for baobabene, barn!"

Antoine de Saint-Exupéry

4 Levende Skog – en vellykket governance-prosess?

For å kunne svare på spørsmålet i overskriften, vil jeg først undersøke karakteristikker ved Levende Skog som governance-prosess, og hvordan den karakteriseres som en suksess.

Med utgangspunkt i Stoker, som jeg gjorde rede for å kapittel 2, vil jeg hevde at Levende Skog er en governance-prosess. Levende Skog samler aktører fra frivillig, offentlig og privat sektor. De har inngått samarbeid på et felt som tidligere lå klart til det offentliges ansvarsområde, men der nå også det offentlige er avhengig av at frivillig og privat sektor spiller på lag, ikke minst for å sikre prosessen legitimitet. Skogeiernes eiendoms- og råderett er utvannet, og aktører fra frivillig sektor har tatt/fått mulighet for maktutøvelse i dette rommet. Levende Skog er et selvstyrt nettverk, der beslutninger tas uten myndighetenes maktutøvelse og autoritet. Og som vi skal se seinere, har myndighetene tilpasset seg denne måten å styre på, ved å la Levende Skog influere sterkt på offentlig forvaltning i etterkant.

Levende Skog representerer en ny metode for samfunnsstyring i norsk skogforvaltning, noe som er i tråd med rådende trender. Såkalte governance-prosesser tas i bruk for å sikre flere parter mulighet for innflytelse og medvirkning i saker som tradisjonelt har vært forbeholdt myndighetene, og noen ganger et mindre utvalg aktører.

Levende Skog er ansett for å være en vellykket prosess fra flere synsvinkler. Aktørene i prosessen hevder at prosessen har ført til maktdeling, tillitsbygging, større grad av felles virkelighetsoppfatning og stabilt samarbeid framfor konflikt. Det opprinnelige målet med Levende Skog var å sikre tillit til norsk tømmer som bærekraftig råvare både hos publikum og hos kunder, og dermed sikre markedstilgang for råvaren internasjonalt (Levende Skog 1998b). Dette målet er oppnådd, kanskje særlig etter at sertifisering også ble satt på dagsorden.¹² En annen målestokk kan være antall dekar sertifisert skog, som fra 2000 har økt til 8,4 mill. hektar i 2007 (PEFC 2007). Undersøkelser viser en positiv tendens i skogtilstanden som følge av endring i det faktiske skogbruket etter LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸, noe som var hovedmålet for miljøvernorganisasjonene.¹³ Partene er enige om at samarbeidet preges av en relativt god maktbalanse. Samarbeidet har kulminert i en ny og stabil, men samtidig tilsynelatende dynamisk og åpen arena i skogforvaltningen; Rådet for Levende Skog. Dette

¹² Antall m³ tømmer solgt til utenlandske kjøpere lå relativt stabilt mellom 383 000 og 462 000 i perioden 1998-2005.

¹³ For eksempel antall gjensatte livsløptrær (Sverdrup-Thygeson et al. 2005) og gjensetting av kantsoner mot for eksempel myr og vann (Hobbelstad et al. 2004).

betyr at partene har greid å etablere et samarbeidsklima som sikrer langsiktighet i forvaltningen, noe som igjen kan bety at de kan beholde sin autonomi fra det offentlige. Levende Skog har tvert imot påvist innflytelse inn mot offentlig forvaltning. I både Skogmeldinga, revidert Skoglov og i Forskrift om berekraftig skogbruk, finner vi flere referanser til standardene Levende Skog har satt for skogbruket.

Til tross for dette er selvsagt ikke alle enige i at prosessen er en suksess. Organisasjoner som NNV og NU mener at miljøvernorganisasjonene i samarbeidet blir gisler, og mister sin påvirkningskraft ved å delta. De hevder at konflikt og avsløringer fremdeles er den mest effektive måten å utøve makt i skogforvaltninga på. De samme aktørene hevder at resultatene i faktisk skogbruk uteblir, og at det til dels er blitt verre. De mener også at økonomiske og økologiske hensyn ikke veier like tungt, og at for eksempel biologisk kompetanse blir satt til side når den står i veien for økonomisk utnyttelse, som ved avsetting av biologisk viktige områder (NRK1 2007). De partene som på en eller annen måte blir holdt utenfor samarbeidet, kan heller ikke være med på at samarbeidet er en suksess. For det første mangler prosessen kompetanse på vesentlige felt, som kulturminner (I16). For det andre holdes aktører som i utgangspunktet er økonomisk svake utenfor, og dette anses som mindre demokratisk. Det er fullt mulig å hevde at skogforvaltning med Levende Skog er løftet ut at det offentlige og representative demokratiet, og inn på en arena der tilgangen ikke er åpen.

Til tross for innvendingene, vil jeg i oppgaven ta utgangspunkt i at Levende Skog overveiende anses som en vellykket prosess, med bakgrunn i at hovedmålene for prosessen er oppnådd, og at aktørene, samt myndighetene selv mener den er en suksess.

I dette kapitlet bruker jeg Healey sine suksesskriterier som utgangspunkt, når jeg skal presentere datamaterialet. Siden Healey har ordnet suksesskriteriene etter de tre dimensjonene i modellen (kunnskap, relasjoner og mobilisering), ordnet jeg også mine data etter disse dimensjonene. Før jeg presenterer dataene, gir jeg en kort oversikt over Levende Skog fra 1994 og 2006, og målene som var formulert for prosessen. Til sist i kapitlet kommer jeg inn på suksessfaktorer for Levende Skog som ikke faller inn i Healeys mønster.

Kort om Levende Skog

Før dataene i studien presenteres i sin helhet, har jeg laget en kort kronologisk oversikt over de viktigste hendelsene i de årene Levende Skog-prosessen har pågått. Dette er ikke en uttømmende casebeskrivelse, og er bare ment å gi et grovt overblikk (Ouff, Yttredal og Halvorsen 2007).¹⁴

Levende Skog 1994-2006

1994	Skogeierne og industrien kommer sammen for å danne “Bransjeprojektet for skog og miljø”. Prosjektet er satt i gang i forståelse med, og støttet av myndighetene.
1995-98	Sammen med myndighetene, inviterer skogsida en rekke organisasjoner inn i prosjektet Levende Skog, som en forlengelse av bransjeprojektet. Arbeidet består for en stor del i å skape felles forståelsesrammer for samarbeid, samt gjennomføre forhandlinger om standarder for bærekraftig skogbruk i Norge. Forhandlingene er basert på konsensus.
1998-2000	Skogeiere og industri gjennomfører gruppersertifisering basert på LS-standardene, noe miljøvernorganisasjonene er svært misfornøyde med. I denne perioden finner det ikke sted noe samarbeid mellom partene.
2000-01	De fleste partene kommer sammen igjen for å spesifisere de standardene det er størst uenighet om. Avtalen undertegnes i mai 2001.
2002	Ingen formelle samtaler finner sted.
2003	Partene fra 1998 kommer sammen for å revidere standardene. Enkelte aktører trekker seg ut av samarbeidet. I et forsøk på å gjenopprette tilliten mellom partene og skape en felles oppfatning av resultatene av LS ¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ , bestiller partene tre ulike evalueringer som skal ligge til grunn for revisjonen.
2004	Evalueringene presenteres. Deretter trekker NNV seg ut av samarbeidet permanent.
2005-06	Partene gjennomføres forhandlinger, som resulterer i en ny Levende Skog-standard.
2007	Rådet for Levende Skog etablert.

Levende Skog hadde opprinnelig to hovedmål. Disse målene ble formulert tidlig i prosessen, før den ble åpnet opp for aktører utafor skogsida. Dette betyr at aktørene fra den økonomiske sida la premissene for det samarbeidet de andre aktørene blei invitert inn i. Målene i seg selv er ikke endret, men hvordan de skal oppnås i praktisk arbeid, har vært under debatt gjennom hele prosessen (Levende Skog 1998e:2):

- å bidra til å skape norsk og internasjonal tillit til at råstoffet til skogindustrien i Norge skal ha basis i et bærekraftig og miljøvennlig norsk skogbruk.

¹⁴ Dette er en oversatt utgave av oversikten jeg utarbeidet til rapporten ”*The Living Forests Process (1995-2006). A Laboratory for New Modes of Governance In Forest Policies*” i 2007. Rapporten er ennå upublisert.

- gjennom utviklingsarbeid, kompetanseoppbygging og informasjon vise norsk skogbruks vilje og evne til langsiktig ressursforvaltning, gjøre råstoffet til en styrke og derved utvikle og trygge arbeidsplasser og verdiskaping i norsk skogbruk og skogindustri.

4.1 Suksessfaktorer ved kunnskapsdimensjonen

Healey har identifisert fire kritiske suksessfaktorer som hun knytter spesielt til kunnskapsdimensjoner ved prosesser:

1. Tilgang til og bruk av et bredt tilfang av kunnskap
2. Bevisst refleksjon over og utvikling av felles referanserammer
3. Bred tilslutning til felles oppfatninger
4. Kunnskapsforståelse og tilfang av kunnskap som er gjenstand for kontinuerlig utvikling gjennom å 1) komme opp med, 2) introdusere nye, og 3) fornye eksisterende ideer.

Jeg vil her gå inn i datamaterialet for å se om også Levende Skog har suksesskriterier som kan knyttes til kunnskapsdimensjonen.

Tilgang til og bruk av et bredt tilfang av kunnskap

Det er stor spennvidde i omfanget av kunnskapstyper identifisert i samarbeidet. På den ene siden har en fagkunnskap innen fag som natur, skogbruk og økonomi, på den annen side samfunnsvitenskapelig og politisk ekspertise (for eksempel I5, I19, I7). Aktørene vurderer kompetansen i egen organisasjon som viktig for prosessen, og prøver å holde seg oppdatert både på eget fagfelt, men også generelt på de fagfelte som de anser som viktige for nettverket.

Forhandlingsteknikk og prosessledelse er blant kunnskapstyper som ikke er tatt i bruk eksplisitt som kompetansefelt underveis. Det samme gjelder sosiologi, som enkelte hevder kunne brakt lys over hvordan skog og skogbruk virker sammen med lokalbefolkning og lokalsamfunn (I9). Til tross for at naturfaglige tema har vært mye oppe, er skogbotanikk et felt som i følge enkelte ikke i tilstrekkelig grad har vært oppe (I22). Skogentreprenørskap er nok et felt som har vært så godt som fraværende (I24). Det har ikke vært full enighet mellom de ulike aktørene om omfanget og fordelinga av kunnskap i samarbeidet. Derfor går jeg her litt mer i detalj på hvilket syn de ulike aktørene har hatt på dette.

Aktørene på miljøvernssida er noe uenig i hvorvidt ekspertisen som er trukket inn er bred, og eventuelt bred nok. En av aktørene karakteriserer utvalget av ekspertisen som ”generelt bred”, og nevner ”skogekspertise, økonomisk, juridisk, biologisk mangfold, sertifisering, miljøpolitisk ekspertise, informasjon/kommunikasjon.” Han hevder videre at ”alle representantene sitter med hver sin kompetanse, for eksempel LO og industrien. Saken er så kompleks at det trengs ekspertise på alle felt: marked, økonomi, kommunikasjon. (...) Alle typer ekspertise er dekket”. Likevel blir det hevdet at organisasjonene mangler

kompetanse på felt som forhandlingsteknikk og prosessarbeid (I5). En har også vært opptatt av å produsere ny kunnskap, uten først å ta i bruk den kunnskapen en sitter inne med allerede, først og fremst på felt som økologi og biologi. Dette nedfelte seg blant annet i misnøyen med myndighetene sitt system for miljøregistreringer i skog (MiS), som fokuserer på ”substratregistrering, ikke artsregistrering” (I11). Miljøvernside generelt etterlyser et mer nyansert tilfang av kunnskap og kompetanse, i tillegg til det reint skogbruksfaglige. Spesielt etterlyser de mer dokumentasjon på skogtilstanden, i tillegg til landsskogtakseringa.

Aktørene oppgir at det tradisjonelt har vært trukket en konfliktlinje mellom skog- og miljøside, som for en stor del har bestått i at de har rekruttert fra ulike utdanningsinstitusjoner med ulike yrkesretninger og hver sine forskningsmiljøer. Det største skillet har gått mellom biologer og forstkandidater, som på hver sine måter tidligere har bidratt til kunnskapsgrunnlaget til aktørene, men ofte med motstridende forskningsresultat:

Ulike forskere kan ”gifte seg med ”grupperinger på den ene siden, samtidig som forskere står for ulike syn, du får dokumentert at det ikke finnes en sannhet. Det er både på godt og vondt, men det er greit å vite at det ikke finnes bare en sannhet (I8). I skogbruket har en vært skeptisk til å bruke de mest entusiastiske biologene (I4).

Representanter for de sosiale interessene, for en stor del friluftsliv, framhever den kunnskapen de selv sitter inne med som viktig i forhold til skogpolitiske spørsmål. Denne kompetansen har de opparbeidet seg gjennom mangeårig kontakt og arbeid mot og med skognæringa. Som jeg forstår dem, ser de på denne kompetansen som verdifull i Levende Skog-samarbeidet (I2, I23). Utover dette synes aktørene på denne side at det nok er de skogmessige spørsmåla som er mest belyst, sjøl om både skog- og miljøinteressene var representert både i DP2 og i vitenskapskomiteen. Fra disse aktørene blir det også pekt på at kostnaden ved å framskaffe et bredere kunnskapsgrunnlag kan være stor, og at dette skaper en skeivhet mellom aktørene. Å holde seg så oppdatert at en vet hvor behovet for ny viten er størst kan være krevende i seg selv:

Hvis vi har sett klare kunnskapsbehov så kunne vi melde det inn, men vi gjorde aldri det, vi konkretiserte ikke et slikt behov. Bare å gjøre det krever ganske stor innsats (I2).

Skognæringa sine aktører er mer samstemte i sin vurdering av hvordan kunnskap er tatt i bruk i samarbeidet. Både industrien og skogeierforeningene trekker fram ekspertise på områder som biologisk mangfold og naturskog som like viktig som annen kompetanse, og mener de har trukket inn tilstrekkelig fagbiologisk ekspertise, spesielt med tanke på landskapsøkologi. Andre kompetanseområder som trekkes fram av aktørene på skogsida, er sertifisering, arkeologi, teknisk og operativ skogbrukskompetanse, jus, industriell kompetanse. ”Alle

relevante forskningsinstitutt på nasjonalt nivå er trukket inn, og både miljømessige og skogbruksfaglige utredninger har blitt gjennomført gjennom Levende Skog”, sier en fra skogsida (I7). Motsetningene mellom skogfaglig og biologisk kompetanse er nevnt, men det er også hevdet at utredningene som er gjennomført, befinner seg i skjæringspunktet mellom disse to, og at begge kompetanseområder er tungt representert.

Byråkratene i det offentlige blir trukket fram som den største gruppen med eksperter, til tross for at disse ikke var nevneverdig representert i samarbeidet (I12). Det er ikke pekt konkret på hva byråkratene eventuelt har bidratt med inn i prosessen.

Samfunnsvitenskapelig systemekspertise, i form av prosessevalueringa fra Østlandsforskning i 2004, er trukket fram som nyttig, men en av skogeierforeningene savnet bredere sosiologiske vurderinger og samfunnsøkonomiske helhetsvurderinger i tillegg til biologiske konsekvenser (I9). Det historiske perspektivet knyttet til utnyttelse av skogen, kunne også vært belyst bedre. Det samme gjelder skogbotanikk, der en for eksempel kunne benyttet fagmiljøet ved universitetet i Bergen (I22).

Departementene har ulikt syn på fordelinga av kunnskapen i Levende Skog. Begge departementene besitter fagkunnskap på sine felt. Miljøverndepartementet valgte likevel å la sin representant utgå fra Direktoratet for naturforvaltning, noe representanten selv til tider synes var problematisk. Han mener at den eksterne fagkompetansen i vitenskapskomiteen som blei nedsatt, blei for lite brukt. På den måten hvilte utredninger og forhandlinger på kompetansen som blei hentet ut fra de ulike organisasjonene. Etter hans mening, skyldes dette at innholdet i samarbeidet og forhandlingene var like mye politikk som fag.

LMD brukte sin egen fagkompetanse internt, men var også opptatt av å trekke inn annen skogøkonomisk-, biologisk og teknisk ekspertise. NISK og NIJOS blir trukket fram som bidragsyttere på forskningssida. Departementet er opptatt av at kompetansen deres har bedret seg siden starten på prosjektet, men det er uklart hvilke fagområder de føler er styrket. Når vi ser på bredden i kunnskapstyper LMD anerkjenner i Skogmeldinga, vil jeg hevde at utvalget av kunnskap i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ og LS²⁰⁰³⁻⁰⁶ er smalt (LMD 1998a).

Forskningsmiljøet sjøl er på det rene med at Levende Skog var like mye politikk som fag: ”Utredningsprosessen rundt LS-standardene var politikk. Det var et forsøk på å få til en konsensus mellom skogbruk og skogvern” (I4). Fra vitenskapskomiteen blir det hevdet at alle avgjørelser ble tatt i andre fora, uavhengig av arbeidet i komiteen. I tillegg mener han at de forskerne som var inne i samarbeidet, hadde høy kompetanse på skogøkologiske forhold, men svært lite innsikt i ”prosessen mellom miljøorganisasjonene og næringsorganisasjonene”. En

av forskerne i komiteen, så på alle aktørene i samarbeidet som høykompetente på hver sine felt, men tror det er usikkert om de greide å bruke sin personlige ekspertise til å se utover sektorinteressene. Det finnes også en mistanke i forskningsmiljøet om at det er en uvilje på skogsida mot å bruke ”de mest entusiastiske biologene. De mener disse har et annet ærend enn skogbruk – vil frede. [Det er] liten interesse for å skaffe et knallhardt kunnskapsgrunnlag” (I4). Det blir hevdet at bruk av kunnskap er ”et verdispørsmål... [grunnen til at kunnskapen ikke blir utnyttet fullt ut] er kostnadseffektivitet (...) og en uvilje mot å dra inn for mye ekspertise som man oppfatter som bakstreversk i forhold til det skogeieren prøver å oppnå. Det er grenser i enhver næring hvor mye utredning og forskning man har råd til” (I4).

Dette kan også være dekkende for forskningsmiljøet på kulturminnesektoren. Det hevdes at standardene ikke er blitt særlig brukbare til å forvalte kulturminner i skog på en skikkelig måte (I16). Også i høringsuttalelsene fra LS²⁰⁰³⁻⁰⁶ påpeker flere at det er mangler i de delene av Levende Skog standarden som omfatter behandling av kulturminner (Levende Skog 2006f). En representant fra kulturminneforskningen mener at disse interessene ikke blir ivaretatt. Han sier blant annet:

Det manglende fokus på kulturminner i Levende Skogs standarder avspeiles også i fraværet av personer med kulturminnefaglig bakgrunn i oppstartsfasen og i arbeidsgruppa som er etablert. Her er næringen godt representert sammen med miljøorganisasjoner som ivaretar interesser knyttet til friluftsliv og biologisk mangfold. Ingen av de 13 medlemmene i arbeidsgruppa har kulturminner som sitt arbeidsfelt (I16).

På samme måte kan en stille spørsmålstegn ved mangelen på aktører innen annen forskning, som i friluftslivsfeltet. Det er antatt at friluftslivinteressene er dekket av representanter fra FL og FRIFO. Det er så langt jeg kan se ikke trukket spesifikke veksler på forskning innen friluftslivsfeltet, som for eksempel kunne sagt noe om hvilke faktorer som er viktig for opplevelsesverdiene i skogen (for eksempel Bischoff og Odden 2000, Nerland og Vikander 2003, Bischoff 2003, Odden 2004, Vittersø 1993).

Kunnskap og makt henger nøye sammen. At samarbeidet har tatt i bruk et bredere tilfang av kunnskap, må sees i sammenheng med en tiltakende maktdeling i skogsektoren vi ser som følge av Levende Skog. Jeg kommer tilbake til dette i diskusjonskapittelet.

Jeg mener å se at samarbeidet var preget av ulike oppfatninger om kunnskapsgrunnlaget og bruken av det. 12 av de 24 informantene mener kunnskapstilfanget fortsatt er skjevt og/eller har større mangler, mens 10 av dem synes kunnskapstilfanget er tilstrekkelig. Blant dem som mener at kunnskapstilfanget fortsatt har ”slagside”, finner vi representanter fra alle typer

aktører. De ulike oppfatningene av dette kan kanskje forklares med bakenforliggende forståelser, som vi skal se på i neste avsnitt.

Bevisst refleksjon over og utvikling av felles referanserammer

Jeg har identifisert tre underliggende forståelsesrammer, eller strukturer, som etter mitt syn gir mening til aktørenes holdninger og handlinger i Levende Skog. Disse kan knyttes til forståelsen av hva henholdsvis natur og vitenskap er, og hva politikk er og hvordan det dannes. Dette kan forklare forskjellene mellom aktørene som vi så i forrige avsnitt. Her presenterer jeg forståelsesrammer knyttet til natur, vitenskap og politikkdannning hver for seg, med vekt på hva de ulike aktørene trekker fram. For oversiktens skyld, satte jeg for min egen del forforståelsene inn i skjemaform, se vedlegg 5.

Det første skille med tanke på naturforståelse, finner vi allerede mellom de enkelte miljøvernorganisasjonene. Noe av NNV sin begrunnelse for å gå ut av samarbeidet i 2004, var at naturskog ikke falt innenfor samarbeidsområdet (I9, I11). Naturskog har en større konsentrasjon av biologisk mangfold, og er etter deres syn dermed viktigere å ta vare på. WWF begrunner sitt engasjement i Levende Skog med at 95 % av skogen er kultivert, og vil alltid være det (I5). Det er dermed enda viktigere å sikre at disse store områdene blir drevet på en forsvarlig måte, enn å arbeide med de mindre områdene som allerede er vernet eller kan bli det. Jeg kan ikke på bakgrunn av dette si at kultiverte områder blir ansett som mer verdifulle enn naturskogområdene. Det er nok heller en pragmatisk tilnærming med tanke på størrelsesorden på kulturskogen. Uansett peker dette i retning av et skille i synet på kulturskog/naturskog (urskog) mellom miljøvernorganisasjonene. Et annet skille går mellom miljøvernorganisasjonene og skogsida med tanke hvilken kunnskap som er avgjørende i for eksempel for biologisk mangfold. En av aktørene ordlegger seg slik:

Det store er MiS, og det kom som noe nytt og blei satt i gang av skogsida og landbruksmyndighetene, uten at dette var avklart i LS. Og på miljøvernside var det i starten en del innvendinger mot dette, blant annet fordi MiS ikke anbefalte å registrere arter av dyr og planter, men vokseforholdene for sopp og lav, og høyerevoksende planter. Substratregistrering, mer enn artsregistrering (I11).

Entreprenørene sier at mye i prosessen har vært ”på forskernes premisser”, og mener at miljøhensynene har gått foran driftshensyn. Det stilles spørsmålstegn ved om de ulike miljøhensyn ”har fått for stor påvirkning” (I24). Dette speiler et syn på natur som uten verdi i seg selv, og at skogens økonomiske verdi må gå foran de sosiale og miljømessige verdiene.

Det samme såkalte antroposentriske synet målbærer også enkelte representanter for skogeierne. De hensyn det ikke er ”kostnadsdekning” på, blir ansett som fellesskapets ansvar, og er ikke noe som hver enkelt skogeier skal bære kostnaden ved (I1). Samtidig ser skogeierne på seg selv som ansvarlige for å balansere nærings- og miljøhensyn ”som samfunnsborgere” (I18), noe som viser at skogeierne også vurderer seg selv som ansvarlige for de miljømessige verdiene i skogen.

Den andre forståelsesrammen kan knyttes til begrepene kunnskap, vitenskap og kompetanse, og heller ikke her har aktørene sammenfallende syn. Det kommer til syne blant annet i vurderingene av de tre evalueringene som ble gjennomført til revisjonen i LS²⁰⁰³⁻⁰⁶. En av dem var prosessevalueringa fra Østlandsforskning. Den tok for seg forholdet mellom aktørene, og hvordan dette påvirket forhandlinger og resultat i prosjektet. En aktør fra miljøside karakteriserte denne evalueringa som ”lite nyttig svada”, noe som tyder på at samfunnsvitenskapelige data ikke står like høyt i kurs som naturvitenskapelige data. Samme aktør anerkjenner imidlertid ekspertise knyttet til strategiske valg og målsetninger internt i organisasjonen, slik at en anerkjenner samfunnsfaglig ekspertise (som prosessledelse) i noen sammenhenger, men ikke i alle (I5). Et annet eksempel på at ikke kunnskap er likeverdig, finner vi i utsagnet om at ”opplevelseskvaliteter er mindre faktabasert enn rødlista arter” og at det er vanskeligere å få gjennomslag for slike kvaliteter enn for eksempel de biologiske kvalitetene (I2). Dette kan stå som nok et eksempel på at naturvitenskapen ser ut til å ha forrang for annen viten med relevans for skogbruket innen sjangere som sosiologi og psykologi. Det finnes som nevnt over forskning å trekke veksler på i denne sammenhengen men den ser ikke ut til å ha kommet i bruk, eller være etterspurt som et område der en må sørge for bedre kunnskapsgrunnlag før en fattet beslutninger.

Aktørene ser det ikke som likegyldig hvor ekspertise og kunnskap stammer fra. Den kan være farga alt ettersom hvor på biologi – økonomiaksen den stammer fra, og bidra til ”slagside” i både tilfanget av kunnskap, og hvilken verdi den blir tillagt. Denne problematikken er påpekt fra alle typer aktører i samarbeidet. En av næringsaktørene mener at Levende Skog ”samler tverrsektoriell kunnskap og kompetanse gjennom involvering fra ulike aktører” (I17). Mens LMD ser ut til å være fornøyd med den kompetansen som er tatt i bruk i prosessen, er MD sin representant fra DN mer i tvil; ”Det ville vært bedre hvis en kunne få tak i god faglig ekspertise”. Vedkommende ser dermed ikke den ekspertisen de ulike organisasjonen tar med seg inn i prosessen som tilstrekkelig. Ekstern kompetanse ser ut til å være verdsatt noe høyere, og i utgangspunktet vurdert som mer objektivt enn kompetanse internt fra organisasjonene. Dette er også i tråd med Hall og Hall (2003).

I den grad uavhengig ekspertise har vært brukt, har en fått synliggjort at ”ingen av partene sitter med fasiten, og alle har måttet gå tilbake på en del av meningene sine” (I8). En annen aktør påpeker at ”ekspertisen er ikke alltid enige, så en må gjøre avveininger også på bakgrunn av uttalelser fra ekspertene” (I9). Dette betyr at alle aktører er på det rene med at ekspertise kan framstå som partisk, eller være farget av en side av samarbeidet. En representant fra forskningsmiljøet går så langt som å si at ”utredningsprosessen rundt LS-standardene var politikk” (I4).

Det har også skjedd en tilnærming mellom miljøside sine forskningsmiljøer og skogside sine forskningsmiljøer, sier en representant fra friluftssida; uenigheten om sannhetene har minsket, og partene har fått større forståelse for hverandre (I2). Vitenskapsforståelsen påvirker også virkelighetsbildet til de ulike partene. For å kunne bygge LS²⁰⁰³⁻²⁰⁰⁶-revisjonen på en felles virkelighetsoppfatning, bestilte partene tre evalueringer hos tre ulike forskningsmiljøer som partene kunne enes om.

En dynamisk kunnskapsutvikling blir også vurdert som en av grunnene til at skogbruket stadig må være i endring (I1). Kunnskap blir altså ikke sett på som statisk, men som en dynamisk størrelse en må forholde seg til. Fra næringa mener en at forskning gir ”faglig trygghet og sikkerhet”, og at det er viktig at standardene i samarbeidet er faglig forankret (I19). I denne sammenhengen blir det fra enkelte aktører ikke problematisert at kunnskap med ulikt opphav kan gi ulike resultater. Andre påpeker at forskere står for ulike syn, og at en på den måten får dokumentert at sannhet er et relativt begrep. Entreprenørene sier at mye i prosessen har vært ”på forskernes premisser”, og ment med det at miljøhensynene går foran driftshensyn. Det stilles spørsmålsteget ved om de ulike miljøhensyn ”har fått for stor påvirkning” (I24).

I utgangspunktet ser aktørene at jo mer kompetanse som blir trukket inn i prosessen, jo bedre. Likevel kan en komme til et punkt der ytterligere kunnskap legger for store begrensninger for hva en kan foreta seg etterpå. Det kan være at en ikke benytter konkrete forskere som en oppfatter ikke å være på ens egen side i en eventuell konflikt. Eller at en tenker kostnadseffektivt; ”det er grenser i enhver næring hvor mye utredning og forskning man har råd til” (I4). I et arbeid som Levende Skog må en kompromisse, så det blir et spørsmål om hvor kompromisset mellom miljøvern og næring skal gå, dette er ikke et faglig spørsmål, men et politisk verdispørsmål, hevder en av informantene. En annen peker på at ”det er klart at sånn som MiS, viste at politiske vurderinger får også fagfolk til å mene ulikt” (I15).

I Skogmeldinga hevder regjeringa at den vil arbeide for kompetanseheving (grunn- og etteropplæring) blant skogeiere, skogsarbeidere og entreprenører. Den vil se på forbedringer i skoleverket, øke fokus på miljøkunnskap og kommunikasjonskompetanse, og ta vare på tradisjonsbåret og museal kunnskap. At kunnskapen er forskningsbasert blir trukket fram som viktig, likevel er for eksempel lokalkunnskap anerkjent som viktig for skogbruket. Vi ser altså at også myndighetene har en bredt anlagt forståelse av hva kunnskap er, og tar sikte på en kontinuerlig utvikling i kunnskapsgrunnlag og kompetanse (LMD 1998).

En tredje klar struktur som har gitt mening til aktørene i Levende Skog, er forståelse av hvordan politikk dannes, hvem som kan påvirke på hvilken måte, og hvem som sitter med formell og reell beslutningsmyndighet.

Felles for miljøvernorganisasjonene, er at de regner markedet som en av de sterkeste kreftene for endring i skogforvaltningen i dag. Likevel har de selv valgt ulike strategier gjennom de årene Levende Skog har eksistert. WWF mener at det var nødvendig å være med i samarbeidet, fordi samarbeid og dialog med de som i praksis påvirker skogen, er den eneste måten å påvirke skogbruket i mer miljøvennlig retning. I tillegg har organisasjonen tro på markedet som miljøpådriver. Derfor må en jobbe for større etterspørsel etter miljøprodukter i markedet, samtidig som en markedsfører markedsfordeler ved å produsere miljøprodukter mot næringa. Også SABIMA ser på deltakelse som den mest effektive måten å få innflytelse på. NNV har hele tida vært usikker på hva som best sikrer de biologiske verdiene i skogen; å være en aktør som binder seg til avtaler i samarbeidet, og presser på for bedre standarder innenfra, eller å være en uavhengig vaktbikkje som står utenfor. Dette førte til en noe vaklende deltakelse i perioden 1995-2003, og at organisasjonen endelig gikk ut av samarbeidet etter evalueringene i 2004. NU hevder at skal en forholde seg til publikum på en troverdig måte, kan en ikke være bundet opp til samarbeid med de partene en i utgangspunktet er satt til å "overvåke": "Et samarbeid gir mindre frihet når uenighet oppstår" (I13). Samtidig vil NU i utgangspunktet ha et lovverk som sikrer en strengere minstestandard, og arbeide for dette gjennom tradisjonelle politiske kanaler, fordi det innebærer større mulighet for kontroll og sanksjoner i de tilfellene lovverket ikke blir fulgt. Innflytelse gjennom dialog eller konflikt blir dermed en av de større skillelinjene i miljøvernorganisasjonenes strategi for bevaring av biologisk mangfold.

Til å begynne med, var Levende Skog tenkt som et informasjonsprosjekt, der hensikten var å kommunisere de miljøvennlige aspektene ved skogbruket i Norge, slik det ble drevet. Etter

kun kort tid innså man at dette ikke var nok, det måtte substansielle endringer i en mer miljøvennlig retning til. Grunnen var et økt press fra kundene, både fra råstoffkjøperne og brukerne av sluttproduktene. I dette tilfellet lå det internasjonale markedet foran det norske, noe som understreker den globale rekkevidden kunder og publikum har som pressgruppe:

Denne balansen [mellom nærings- og miljøhensyn] blir det stilt forventninger til fra storsamfunnet, og slike strømninger, nasjonalt og internasjonalt, må vi forholde oss til og være oppmerksomme på (I18). I EU-landa vokste det fram en bevissthet blant kundene på miljøside (I8).

På den måten kan en si at også næringa selv ser på markedet som en av de viktigste drivkreftene for endring i den bestående skogpolitikken. Markedet her vurdert som uttrykk for opinionsdanning, som igjen påvirker politikkdanningen.

Fra LMD si side hevder man at det ikke er grunnlag for å påstå at norsk skogbruk tidligere var miljøproblematiske, og at "Levende Skog er mer et uttrykk for økt miljøengasjement, enn at skogen var spesielt dårlig" (I15). Samtidig ønsker en velkommen flere aktører til å ta forvalteransvar: "LMD og staten har vært aleine om å definere regelverk for skog siden 70-tallet, vi synes det var helt fair at kjøpere og selgere gjorde dette sjøl nå" (I15).

En av partene i skognæringa, mener at det å ansvarliggjøre skogeierne og jobbe gjennom ulike interesseorganisasjoner, slik som i Levende Skog, "passer den norske folkesjela" bedre enn å tre forskrifter ned over hodet på folk. Sertifiseringssystemer blir regnet som mer demokratisk enn forskrifter fordi de er frivillige for den enkelte eier.

"At det politiske nivået ikke er en part, er en forutsetning for suksess i denne typen arbeid", hevder enkelte av partene (I7, I8). De fleste hevder også at standardene kunne trekkes lenger, og at prosessen i større grad bidro til å ansvarliggjøre partene, fordi myndighetene ikke hadde samme rolle som de andre. Det er også verdt å merke seg at flere aktører mener at prosessen har demokratisert forvaltningen, samtidig som de mener det er riktig at politikerne og byråkratiet har vært på utsiden.

Samtidig påpekes det at skogeierne nok ikke føler det som en demokratisering at deres eierrettigheter blir innskrenket i denne typen samarbeid, og at det heller ikke kan kalles udemokratisk i utgangspunktet, at folk bestemmer over sine egne eiendommer. Friluftssida mener at den måten forvaltningen blei drevet før, var demokratisk på den måten at alle prosesser fulgte ordinære spilleregler med høringer og kontakt med brukergrupper. Dette står i motsetning til miljøside, som beskylder tradisjonell offentlig forvaltning for å være lukket og selektiv, og dermed mindre demokratisk. Atter andre peker på at det ikke har vært noe bredt

folkelig engasjement, til tross for at store interessegrupper er involvert, og spør om dette er nok til å kalle det demokratisk (I12). Enkelte organisasjoner er trukket med etter tankegangen ”jo flere medlemmer, jo større legitimitet og jo mer demokratisk blir prosessen” (I2, I8). Det kan stilles spørsmål ved at legitimiteten organisasjonene bringer med seg bestemmes kun ved medlemstallet, eller om det må stilles krav til involvering av det enkelte medlem (eller grupper av medlemmer i paraplyorganisasjoner, for eksempel). Det er også rettet kritisk søkelys på det faktum at ”det offentlige politiske miljøet blir fratatt myndighet, og lagt over på et forhandlingsutvalg” (I12). Det er i det store og hele ikke enighet om Levende Skog er en strengt faglig prosess mellom næringsinteressenter eller om det handler like mye om politikk. Ut fra datamaterialet ser det ut til at aktørene forstår *politikk* som en meningsskapende prosess som ikke er begrenset til de politiske institusjoner som folkevalgte politikere utgjør, men foregår i spennet mellom folkevalgte, forvaltning, privat næringsliv og frivillig sektor. Dette fratar det parlamentariske systemet noe av sin makt.

En annen side ved det norske systemet, er den relativt korte veien mellom interesseorganisasjonene og ”makta” (representert ved departementer og ministere), som gjør at organisasjonene kan komme i dialog direkte med disse når de har noe på hjerte (I13). Dette har også mye å si for politikkdanningsprosessene, uavhengig av sak.

Aktørene peker på at en må ha tro og/eller erfaring med at konsensusprosjekter nytter, fordi de er så arbeidskrevende at ”det vil gi lite mening i å delta på slike ting, hvis en ikke har utsikter til gode resultater i andre enden” (I7). De fleste aktørene har erkjent at en så arbeidskrevende prosess, kan bidra til ubalanse mellom partene. Uansett om en ikke skal finansiere prosessen direkte, koster det å delta, både med tanke på personell og det å holde organisasjonen oppdatert på faglige felt. Denne tanken er langt framme hos alle aktørene, men en anser det for å være den enkelte organisasjon sitt ansvar å sørge for at det er økonomi til å delta. Det har ikke på noe tidspunkt vært aktuelt å overføre midler eller personell fra skog/økonomiaktørene til ikke-kommersielle aktørene. Representanten fra LMD går så langt som å hevde at ”har man lyst, har man råd”. Fra DN si side ser en dette som mer problematisk.

Jeg mener altså å se at forståelsesrammer rundt begrepene natur, vitenskap og politikk bidro til å danne mening i aktørenes handlinger og holdninger i samarbeidet. I neste avsnitt ser jeg nærmere på hvorvidt en kan si at det har vært bred tilslutning til de ulike forståelsesstrukturene.

Bred tilslutning til felles forståelser

En forutsetning for å overkomme store ulikheter i grunnleggende forståelser, er at de uttales, løftes fram og diskuteres aktørene imellom. At aktørene har en felles oppfatning av hvilke forståelsesrammer en arbeider innenfor er i følge Healey avgjørende for suksess ved forhandlingsbordet. Nedenfor prøver jeg å finne ut om dette er tilfelle i Levende Skog.

Partene viser liten grad av felles oppslutning i saker som bunner i naturforståelse. NNV gikk i brudd med skognæringa fordi kravet deres om at naturskog og avsetting av biologisk viktige områder skulle inngå i samarbeidet, ble avvist. En kan se dette som en verdikonflikt, der kultivert og uberørt skog blir satt opp mot hverandre. Men en kan også se det som et mer pragmatisk spørsmål om økonomi og ansvarsfordeling i vernespørsmål. Myndighetene gjorde det tidlig klart at Levende Skog ikke kunne gjøre vedtak som medførte økonomiske forpliktelser fra deres side. Dermed kunne heller ikke skogeierne være med på vedtak som la bånd på deres eiendom, uten kompensasjon. Dette kan på den måten defineres mer som en konflikt over ansvarsforhold skogeiere og myndigheter mellom, når det gjelder å sikre storsamfunnet goder som biologisk mangfold.¹⁵ Det ble dermed ingen bred tilslutning til noen side når det gjaldt naturforståelse og den verdi ulike typer natur var tillagt. Det er heller ikke gjort forsøk på å komme til enighet om dette, da naturskog ble definert ut av samarbeidet helt fra begynnelsen.

Det er påvist stor bevissthet hos alle aktører på temaet kunnskap og ekspertise, men uenigheten er høy på området. Skognæringa sjøl mener at den alltid har vært forskningsbasert, og at det skulle være nok til å hevde at norsk skogbruk holder høy kvalitet. De fleste aktører mener likevel at skogbruket nå støtter seg på et breiere tilfang av ekspertise og kunnskap enn tidligere. Aktører både fra næringa og miljøvernorganisasjonene bekrefter at ekspertise på skogøkologi og biologi i økende grad blir tatt i bruk i skogbruket (I9, I11). På tross av dette føler en av representantene fra myndighetene at forvaltningen ikke er like kunnskapsbasert som tidligere (I10). Det er altså ingen bred tilslutning til kunnskapsforståelsen.

Det er heller ikke enighet om hvorvidt forhandlingene i Levende Skog var faglig basert eller rein politikk (I12). Sjøl om partene er enige om at evalueringene fra 2004 er etterrettelige, er ikke de på linje når det gjelder å vurdere nytten av dem. Selve evalueringene var tenkt som en

¹⁵ I siste forhandlingsrunde ble partene enige om å sikre 5 % av skogsområdene som ”biologisk viktige områder”. I avtalen er det åpning for at de 5 % kan settes av på tvers av eiendomsgrensene.

måte å skape et felles referansegrunnlag for partene som ikke hadde noen felles oppfatning av hvordan Levende Skog virket i praksis (I9). Fra miljøvernssida mener en at der evalueringene er mangelfulle og for ”lite skarpe i kantene”, kommer dette skogbruket og ikke miljøvernet til gode (I5). Det er derimot enighet om at tilgjengelighet til kunnskap og ekspertise generelt til en viss grad er avhengig av økonomisk evne.

Den diskusjonen som ser ut til å ha gått høyest, gjelder miljøvernorganisasjonenes strategivalg. Fra vaktbikkjerollen på den ene sida, til samarbeidspartner på den andre; spørsmålet er om påvirkningen er størst innenfra eller utenfra. Alle partene er innforstått med at markedet har øvet stor innflytelse på hvordan Levende Skog underveis har endret seg fra et informasjonsprosjekt til et betydelig arbeid for å endre norsk skogbruk i en (enda) mer bærekraftig retning. Om dette har ført til at Levende Skog er en mer eller mindre demokratisk form for politikkdanning, og for hvem, er ikke-eksisterende diskusjon blant partene. Svarene informantene ga oss på dette temaet er ekstremt ulike og spenner fra tro på direkte demokrati til det representative demokratiet, noe som betyr at begrepene ”demokrati” og ”politikk” kan være gjenstand for debatt. Til tross for dette, er alle partene enige om at konsensusbygging er den eneste måten å løse slike saker på: ”samarbeid skaper tillit og siviliserte forhold mellom parter som i utgangspunktet mistror hverandre” (I23, I8).

Jeg vil hevde at de bakenforliggende forståelsene organisasjonene bygger sitt arbeid på, i liten grad vært eksplisitt vært oppe til diskusjon. Kun fem av informantene karakteriserer kunnskap som objektiv og entydig, disse hører alle til skogsektoren. 12 informanter karakteriserer derimot kunnskap som dynamisk og kontekstavhengig. Disse fordeler seg på alle typer aktører. Samtidig tar aktørene underveis i prosessen grep for å bidra til en felles virkelighetsoppfatning ved å øke kunnskapstilfanget. Forståelsen av naturbegrepet skiller aktørene etter de ”gamle” skillelinjene langs aksene ”natur har verdi i seg selv – natur har først og fremst økonomisk verdi”. Jeg vil hevde at denne forforståelsen for natur ikke blir løftet fram, men tvert imot underkommunisert. Kanskje er det dette som har reddet samarbeidet, framfor at aktørene skulle prøve å komme fram til en felles forståelse av dette. Alle aktørene ser politikk som meningsdannende prosesser, og ser Levende Skog som en slik politikkdannende prosess. Det er stor oppslutning om bruken av begrepet demokrati. Langs aksene ”direkte – representativt demokrati” er det kun to informanter som har stor tro på en form for direkte demokrati. Hovedtyngden (14) av informantene mener mellomformer (i.e. representativt demokrati med ulike former for direkte deltakelse for til dels utvalgte grupper) er det beste. Ytterligere fire mener at det tradisjonelle representative demokratiet er det rette,

men ikke nødvendigvis lenger mulig, fordi opinionen krever ulike former for medbestemmelse. Det er stor enighet om konsensusbygging som metode.

Dynamisk utvikling av kunnskapsforståelsen og tilfanget av kunnskap

Det er mange sider ved Levende Skog som bekrefter at prosessen har vært gjenstand for en dynamisk kunnskapsutvikling, både gjennom å komme opp med, introdusere nye og fornye eksisterende ideer.

Levende Skog er i seg sjøl en helt ny ide. Deltakelse og beslutningsmyndighet i skogforvaltninga lå tradisjonelt innafor triangelet NLH/LMD/skognæringa (I12, I10, I5). Lovprosesser ble gjennomført etter ordinære spilleregler, som ad hoc-prega prosesser i mindre fora. Forholdet mellom miljørada og næringa har vært prega av konfliktlinje og konfrontasjon, der aktørane på miljørada hevder at åpenhet har vært (og er) nærmest ikke-eksisterende hos skogsida. Likevel har enkeltaktører erfaringer fra liknende samarbeidsprosjekter som lyktes tidligere, og dette kunne en ta med seg inn i Levende Skog. Drammen og Oslo kommuner, samt Løvenskiold har hatt ulike typer avtaler med publikum før Levende Skog. Konfliktlinja mellom skogeiere, næring og miljøvernside ble ansett fra flere parter som en så mislykket strategi at samarbeid framsto som eneste mulige alternativ. Åpenhet er blitt et krav for at resultatet av slike prosesser skal bli allment akseptert.

Miljørada sin innsats i forhold til industriforurensing, der skogindustrien var en stor bidragsyter på luft- og vannforurensing, kan sees på erfaringsbase for samarbeidet i Levende Skog. Når en begynte å nå fram mot luft- og vannforurensing, tok en tak i biologisk mangfold. Det ga en troen på at det var mulig å få aktører også i skogsaken til å sitte rundt samme bord, selv om det virket helt usannsynlig (I13).

En kan også se en aktiv søken etter nye metoder. Levende Skog var i utgangspunktet ment som en ny informasjonskanal for å imøtekomme internasjonale forventinger om bærekraftig skogbruk i markedet. Etter kort tid ser vi at skognæringa prøver å være proaktiv framfor reaktiv, og Levende Skog får et helt annet innhold. En vendte blikket mot lignende prosesser i Sverige. Erfaringene der viste at det var viktig å løse konfliktene rundt biologisk viktige områder, og en ble til sist ble enige om å avsette en prosentandel slike områder. Også evalueringene i 2003-2004 blei ansett som en måte å lære mer om Levende Skog-samarbeidet som metode.

Aktørene har klare refleksjoner om hva som har formet ideer og handlinger underveis. Markedskrava fra internasjonale og nasjonale kunder endrer seg kontinuerlig, og skogbruket må endres deretter. Viljen til endring i skognæringa vokste også fram etter krav fra miljø- og friluftssida og forventninger i samfunnet ellers. Krava til næringa endrer seg i takt med samfunnsutviklinga ellers: ”Å drive skogbruk bare ut fra økonomi, går ikke lenger”. Endra holdninger til den personlige eiendomsretten, har samtidig bidratt til behov for sterkere legitimering av skogbruket overfor befolkninga. Det er også klart at de tre store evalueringene under revisjonen ble bestilt fordi det var sterk divergens i virkelighetsoppfatning mellom partene.

Aktørene tror de har kommet til nye forståelser på grunnlag av prosessen. Partene har gått gjennom en modningsprosess siden 1995, og samarbeidet er i dag preget av mer åpenhet, tillit og proaktiv holdning; Fra angrepsmodus til integrert del av gruppa. Levende Skog var en læringsprosess for alle parter, som i utgangspunktet hadde ulike mål med prosessen og ulik bakgrunn. Holdningene til konsensus og kunnskapsbasert prosess var også svært ulik, og en brukte mye tid til å skape felles virkelighetsforståelse. Partene har fått ny innsikt om konsensusbygging og at dialog gir høyere måloppnåelse og mindre ressursbruk enn konflikt. Kun noen få unntak finnes, det finnes de som ”ikke vil forstå ” og som ikke blir fornøyd uansett hvor langt en strekker seg (I15). Det blir stilt spørsmål ved om en i det hele tatt kan eller skal samarbeide med slike aktører.

På miljøsidea føler en at Levende Skog har ført til større forståelse hos skogeierne for viktigheten av artsmangfold og det å drive skogen i forståelse med befolkningen ellers. Myndigheter ser positivt på at næringa tar ansvar sammen med andre samfunnsaktører gjennom Levende Skog og viser til prosjektet i positive vendinger. LMD sier blant annet arenaer som den Levende Skog har skapt, legger til rette for utvikling på mange områder samtidig, og er et eksempel ”til etterfølgelse på andre samfunnsområder” (LMD 1998 8.5.1).

Partene identifiserer flere kritiske punkt i samarbeidet, også med tanke på læring. Kystskogsaken i Nord-Trøndelag, der det ble sådd tvil om et sertifikatet burde vært inndratt, bidro til at alle parter ble samla lokalt for å se på saken. Dette var ingen formell evaluering, men bidro likevel til læring. Forhandlingssituasjonen i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ var kritisk med tanke på at dette var første gang en gjorde noe liknende sammen, og ingen visste riktig hva som kom til å komme ut av det.

Perioden 1998-2003 var også en kritisk fase. Partene fra skognæringa jobbet mot sertifisering på bakgrunn av Levende Skog uten de andre partene, og det kom til konflikt om

tolking av enkelte standarder. I tillegg mistet Viken Skog sitt sertifikat, slik at også DNV trykket på for å få en presisering av standardene, fordi dette viste at ikke alle skogeiere og entreprenører hadde samme oppfatning av dem. At skogeierne gikk med på presiseringen kan også forstås som en måte å forhindre eventuelle uheldige medieoppslag.

Samarbeidet mellom sertifiseringsorgan og skogeierne som deres kunder har også blitt kritiske punkter etter at sertifisering ble en realitet. Å overføre ny kunnskap for å få til en holdningsendring til hos både eiere og entreprenører er en utfordring. ”Når trærne første er hogget ned, er det vanskelig å lime dem opp igjen ... det hjelper lite med kontroll, når først skaden er gjort” (I3). Det vil si at det er enda viktigere med planlegging og opplæring av både skogbrukere og entreprenører.

Det synes å være liten vilje til å ta til seg ny kunnskap på kulturminnefronten. Kunnskapsutviklinga i kulturminneforskning blir ikke tatt hensyn til (I16). Det betyr at det er et betydelig læringspotensial på dette området, og at kulturminner kan gå tapt fordi en ikke benytter seg av dette. Dette kan være et pragmatisk kostnadsspørsmål, fordi å anerkjenne eller skaffe kunnskap, det kan medføre betydelig økte utgifter.

I kortversjonen av Skogmeldinga ønsker Regjeringa seg at ”miljøprofilen i skogpolitikken må bli tydeligere og mer synlig” (LMD 1998b:6). Det finnes svært mange henvisninger til Levende Skog i Skogmeldinga. LMD gjør det klart at de også vil ta fram momenter fra Levende Skog-prosessen i utarbeiding av ny miljøforskrift.

Aktørene må etter min mening sies å ha funnet et stort potensial for læring i Levende Skog, slik at prosessen anses å ha overføringsverdi også til annet arbeid i organisasjonene. Alle parter anser åpenhet som en nøkkelfaktor for å oppnå læring. Likevel er det felt der det ikke ser ut til å være vilje til kunnskapsutvikling, dette gjelder for eksempel kulturminnefeltet. Aktørene er enige om hvilke tidspunkt i prosessen som kan karakteriseres som kritiske for samarbeidet.

Jeg vil på bakgrunn av denne gjennomgangen hevde at suksesskriteriene i Levende Skog innenfor kunnskapsdimensjonen kan oppsummeres slik:

- Tilgang til og bruk av et bredt tilfang av kunnskap og ekspertise er svært viktig. Et bredt utvalg kunnskapstyper er tatt i bruk i samarbeidet, men det er også identifisert flere typer ekspertise som ikke er tatt i bruk. Enkelte kunnskapstyper er ikke tilstrekkelig tatt i bruk. Til en viss grad kan en se at de ”gamle” skillelinjene mellom miljø- og skogsida har minsket, men det er fremdeles slik at skogsida generelt sett er mer tilfreds med tilfang og bruk av kunnskap og kompetanse i prosessen enn miljøside. Friluftslivs- og miljøorganisasjonene har fremdeles en grad av mistillit til at skogsida ”sine” forskningsmiljøer og skogbrukets interne ekspertise er uavhengig nok av skogbrukets økonomiske og praktiske hensyn.
- Det anses som svært viktig å utvide kunnskapsgrunnlaget kontinuerlig, for på den måten å imøtekomme alle parter behov for typer kunnskap og ekspertise med ulike fagbakgrunn og tilhørighet. Vise vilje til å søke nye innfallsvinkler og arbeidsmetoder i et tradisjonelt lukket felt.
- Tre ulike typer referanserammer er av aktørene identifisert som avgjørende for samarbeidet: naturforståelse, kunnskapsforståelse og forståelse for politikkdannning. Aktørene har lagt ned mye arbeid for å nærme seg hverandres referanserammer på enkelte felt, mens konflikter på andre felt er underkommunisert. Det siste ser ut til å ha vært like viktig for samarbeidet, som å løfte slike konflikter fram.
- En bred tilslutning til felles oppfatninger ser ut til å være idealet, men partene ser likevel ut til å være nokså langt fra hverandre på dette punktet.

4.2 Suksessfaktorer ved relasjonsdimensjonen

I et institusjonelt perspektiv, er det avgjørende hvordan relasjoner blir skapt og vedlikeholdt.

Derfor er det ikke overraskende at Healey har funnet empirisk belegg for å hevde at de relasjonelle sidene i en samarbeidsprosess er blant de kritiske suksessfaktorene. Hun hevder at relasjonene governance-prosesser bør være preget av

1. Et nettverk av relasjoner som når mange parter i saken, og som knytter sammen mange ulike nettverk, preget av åpenhet.
2. Nettverksliknende struktur, med klare knutepunkt som mange har tilgang til.
3. Tilstrekkelig med kanaler mellom nettverka, slik at det er kontakt mellom knutepunktene.
4. Åpne, oppriktige og tillitsfulle forbindelser til regulerende og allokerende maktorgan.

Aktørkartet viser at hovedtyngden av aktører kommer fra frivillig og økonomisk side i samarbeidet, og at det offentlige spiller en mindre rolle. Dette underbygger det mange av deltakerne har hevdet; at dette er en prosess der det offentlige, frivillig eller ufrivillig ble heftet av underveis (for eksempel I5, I6, I17, I20). Men det kan også sees som en prosess der forvaltningsmessige og politiske avgjørelser tas ut av arenaer i det representative demokratiet, og inn i et forum der representanter for enkeltinteresser (i dette tilfelle miljø, friluftsliv og skogbruk) ”ordner opp” seg imellom. Dette er ikke en uttrykt bekymring hos deltakerne.

Kartet gjorde også klart for meg at de lokale relasjonene som Healey anser som mest vesentlig, ikke har vært av avgjørende betydning i Levende Skog. Derfor har jeg plassert DP2 og Styringskomiteen (gjelder LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸) i sentrum, og LS¹⁹⁹⁸⁻²⁰⁰⁶ som neste ledd i det navet som driver prosessen framover. Men jeg vil hevde at de internasjonale relasjonene har vært viktigere enn de nasjonale, regionale og lokale. Det var gjennom relasjonene til internasjonal industri, miljøvernorganisasjoner og publikum at de aktørene på ulike måter stablet Levende Skog på beina.

Jeg brukte aktørkartet til å synliggjøre også hvilke potensielle parter i saken som ikke har deltatt i samarbeidet. På den måten ønsker jeg å se på universet av interessenter, sett i forhold til faktiske deltakere i prosessen. En kan si at prosessen når mange parter i saken, men likevel kun en brøkdel av potensialet. En av aktørene forklarer dette slik: ”hvis alle skulle være med, kunne like gjerne ingen vært med” (I15). Å avgjøre ”universet” av aktører er vanskelig. Jeg har tatt utgangspunkt i datamaterialet, og spesielt myndighetene anerkjenner en rekke aktører med interesser knytta til skogbruk og bruk av skog (LMD 1998a). Jeg gjorde enkelte justeringer i aktørkartet som bidrar til å vise differansen mellom identifiserte og potensielle aktører i feltet, noe som nevnt kan bidra til ytterligere å belyse maktfordelinga i samarbeidet:

- Det internasjonale nivået er plassert nærest sentrum.¹⁶
- Aktørene er navngitt på kartet, i stedet for at antall aktører med partstilhørighet er gjengitt. Dette tar mye plass og kan gi et noe kaotisk bilde. Dette kan bety at en bør lage to figurer, der den ene gir et mer oversiktlig, men forenklet bilde, mens det andre blir mer detaljert, men samtidig mindre oversiktlig.
- Aktørene er skilt etter hvilket nivå i samarbeidet de befinner seg på; deltakere med stemmerett i direkte forhandlinger, deltakere i høringer (rådgivende forsamling, skriftlige høringer og interne høringer i organisasjonene) og aktører som selv, eller av

¹⁶ Sentrum for Levende Skog er her definert som DP2 og styringskomiteen i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ og forhandlingsbordet i LS²⁰⁰³⁻⁰⁶.

andre, blei vurdert som parter i saken, men ikke deltok av ulike grunner. Jeg har brukt farger for å skille deltakende og ikke-deltakende aktører på en enkel måte.

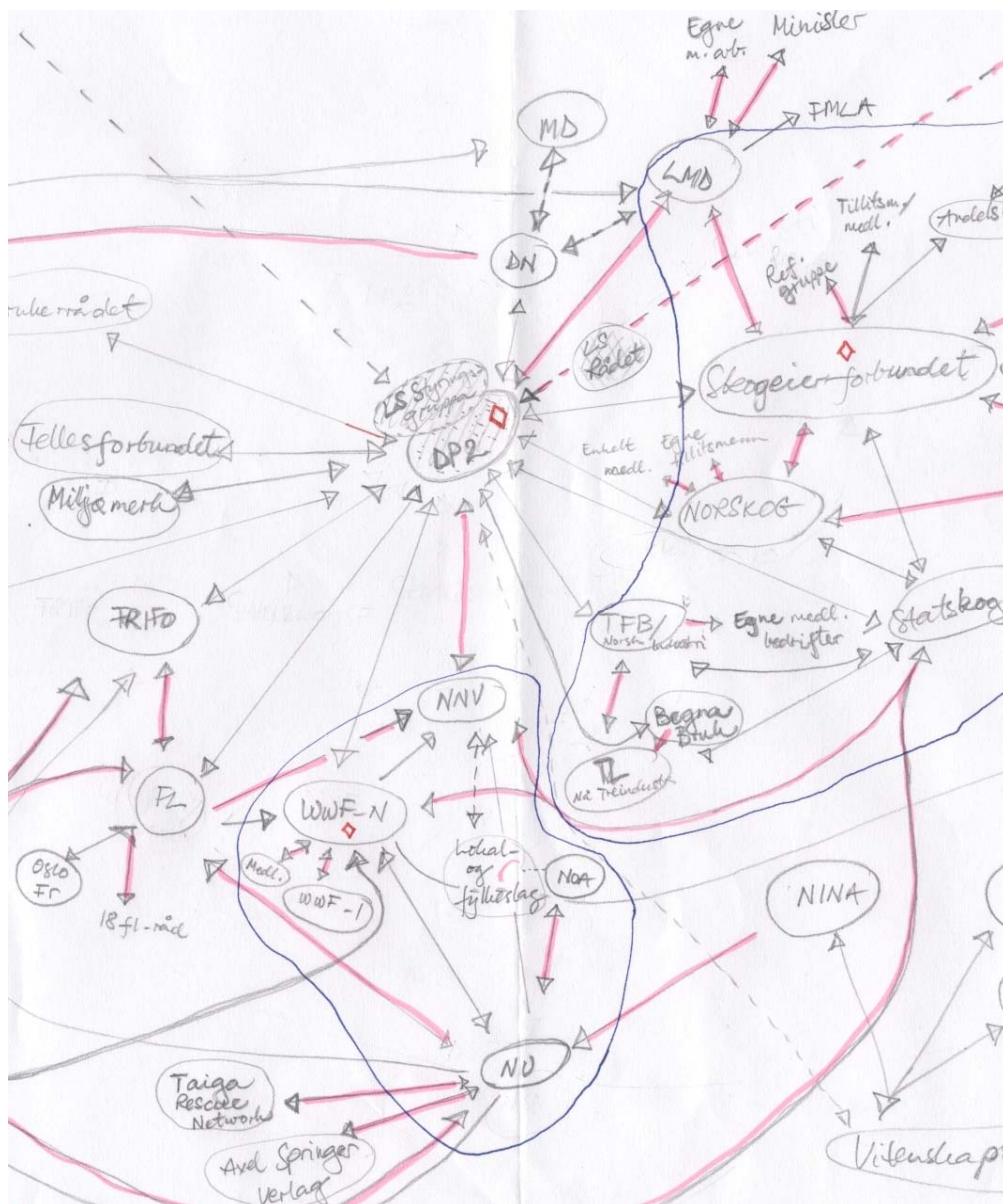
Jeg mener her at universet av potensielle interessenter for Levende Skog er mye større enn antall aktører med beslutningsmyndighet. Divergensen mellom potensielt og faktisk antall deltakere er størst i det sivile samfunn og i frivillig sektor, men gjelder alle parter. Det kartet ikke sier noe om, er hvorvidt dette nettverket er preget av åpenhet, som Healey stiller som krav. Det er prøvd dekket i neste punkt om nettverkets struktur.

Nettverksliknende struktur

Aktørene i samarbeidet deltar i mange ulike nettverk utenfor prosessen. I tillegg til å identifisere omfanget av aktører i prosessen, mener Healey at en bør studere strukturen både i prosessen og mellom de nettverka aktørene ellers benytter seg av. Båndene mellom disse kan være sterke eller svake, ensidige eller gjensidige, formelle eller uformelle. Det enkelte nettverk kan være lukket eller være preget av åpenhet, og overlappe eller være preget av avstand til andre nettverk.

Også her prøver Healey å visualisere framstillingen, og jeg har derfor laget en liknende figurframstilling av aktørenes relasjoner i Levende Skog (vedlegg 7). Også her følger et lite utsnitt som illustrasjon å på framstillingen. Jeg har prøvd å gradere relasjonene etter hvor viktige aktørene selv oppgir dem å være, viktige relasjoner markert med farge. Jeg skiller også på hvilken vei relasjonen anses vesentlig, om den er gjensidig eller resultat av enveiskommunikasjon, markert med piler. En relasjon som bare går en vei, kan bety enten at aktørene ikke er i dialog; at kun den ene aktøren er innstilt på dialog, eller at informasjon og kunnskap kun går en vei, selv om aktørene er i dialog. I mange tilfeller er det likevel aktøren som mottar informasjon som har bedt om det, men som ikke anser sin informasjon eller påvirkning på den andre part som vesentlig.

Generelt sett inngår aktørene i et stort og komplekst nettverk det var vanskelig å trenge gjennom. Skogeierforbundet, Statskog SF og de sosiale organisasjonen har de tetteste nettverkene, mens forskningsmiljøene synes å være helt på utsida av nettverket.



Figur 5: Nettverksrelasjoner Levende Skog

Framstillingen viser også at:

- De som står utafor samarbeidet er tettest knyttet til de internasjonale aktørene som presset fram LS.
- De økonomiske aktørene er tett kobla til offentlige myndigheter.
- Aktørene i det økonomiske nettverket er skilt fra de andre aktørene. Unntaket er Statskog SF, som har relativt tett forbindelse med frivillig sektor.
- Det er mange og tette bånd mellom miljø- og friluftsansjasjonene.
- NU er utafor prosessen, men har et stort uformelt nettverk med aktører både utafor og innafor prosessen. De ser ut til å være tettere kobla til forskningsmiljøene enn de andre ENGOene, kanskje grunnet at de ikke har egen forskningskompetanse.

- ENGOene har et stort internasjonalt miljønettverk.
- Nettverk både i og utenfor Levende Skog er svært viktig for dem.

Noen trekk ved samarbeidet gjorde det vanskelig for enkeltaktører å være åpne om sine synspunkt. Samarbeidet var sagt å skulle være faglig basert, altså ikke bygge på politikk. Dette skapte vansker blant annet for MD sin representant, fordi det var divergens mellom standpunkt representanten faglig kunne stå inne for, og departementets politiske standpunkt. Når det underveis blei klart at det dreide seg mye om politikk likevel, kom representanten i en målkonflikt fordi representanten var faglig fundert i direktoratet, men samtidig måtte målbære departementets politikk som vedkommende ikke nødvendigvis kunne stå faglig inne for (I10).

Knutepunktene i samarbeidet er lett å finne; DP2 og Styringskomiteen i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ og forhandlingsbordet i LS²⁰⁰³⁻⁰⁶ er slike. Utafor samarbeidet kan jeg ikke se at potensielle knutepunkt er benyttet av mange. Taiga Rescue Network, departementene, DN og vitenskapskomiteen kunne være slike knutepunkt, men disse ser ut til å bli brukt aktivt av et mindre antall aktører, og da langs de sektorielle skillelinjene.

Tilstrekkelig med kanaler mellom nettverka

Her prøver Healey å avdekke om de ulike nettverkene overlapper hverandre, og hvorvidt aktørene i de overlappende nettverka samhandler eller bare skaper flere ”lag” med nettverk som ikke har noe med hverandre å gjøre. Nettverka kan overlappe geografisk, på sak eller i forhold til deltakere. Hennes antakelse er at overlapping uten koordinering gir dårlig informasjonsutveksling.

Det er vanskelig å se om og i tilfelle hvordan de ulike nettverkene i Levende Skog overlapper hverandre. Jeg fant lite eller ingenting som kan belyse dette temaet i datamaterialet. Jeg har lite informasjon om andre nettverk aktørene deltar i utover Levende Skog, og hvorvidt disse overlapper i større eller mindre grad. Miljøvernorganisasjonene deltar i TRN, og derfra trekker de kunnskap inn i Levende Skog. WWF sier også at de er jobber med sertifisering i forhold til fiske. I dette arbeidet kan de møte noen av de samme aktørene som i Levende Skog, men dette har jeg ingen oversikt over. Dette skyldes antakelig i hovedsak at dette ikke var et tema under intervjuene.

I Skogmeldinga trekker myndighetene i noen grad fram betydningen av å koordinere ulike nettverk. Blant annet blir Internasjonalt tresenter vurdert som en kanal, eller en arena for å koordinere forskjellige nettverk:

Arbeidet med et internasjonalt tresenter i Trondheim tar sikte på koordinering mellom miljøer med betydning for skog- og tresektoren. NTNU- og SINTEF-miljøenes tilknytning til Trondheimsregionen gir her et godt utgangspunkt for å bygge nettverk mellom forskning og utvikling og næringen (LMD 1998-99:7.3.3.).

Vi ser at målet med internasjonalt tresenter er nettopp det å koordinere ulike miljøer med ”betydning for skog- og tresektoren”. På den måten kan vi si at myndighetene antyder at det er mange parter med samme interesser i skognæringa, og tar konsekvensen av dette ved å opprette en arena for å koordinere dem:

Satsing på sluttbrukermarkedet stiller store krav til organisering av produksjon og distribusjon. Det er en utfordring å finne frem til effektive organisasjonsformer. I dette ligger å etablere nettverk mellom skogbruk, industribedrifter og markedsaktører, og etterspørre og utnytte forsknings- og utviklingsarbeid (ibid:5.4.1.).

Jeg kan ikke se at aktørene selv har vært bevisste på å opprette kanaler mellom ulike nettverk underveis i samarbeidet. Noen peker på at Levende Skog-prosessen har tatt ekstremt mye tid og ressurser, men da på bekostning av andre oppgaver i organisasjonen, men nevner ikke annet nettverksarbeid i den forbindelse.

Åpne forbindelser til regulerende og allokerende maktorgan

Forbindelsen mellom prosessen og regulerende maktorgan må i følge Healey være oppriktige og tillitsfulle. I governance-prosesser synes en analyse av maktforholda å være uunngåelig. Healey trekker fram to aspekter ved maktbegrepet hun mener er viktig for å belyse maktstrukturen ved en prosess: makt til selvstendig handling, og makt til å inngå i samarbeid med aktører som har makt over virkemidlene.

Aktørene selv har pekt på at maktbruk har kommet til syne i Levende Skog på mange måter. Jeg vil under gå mer i detalj på dette, men kort oppsummert brukte ulike aktører sin makt til å

- initiere prosessen
- styre tilgjengelighet og innhold i prosessen
- trenere, eller hinder andre aktørers aktivitet (i og utenfor samarbeidet)
- drive ressursallokering, både formelt og uformelt
- pålegge andre aktører faktiske tiltak uten formell regulerende makt
- iverksette formelle regulerende tiltak

- inneha administrative funksjoner
- ”omskrive” historien

Sjøl om internasjonale industri og miljøvernorganisasjoner la høyt press på skognæringa, kunne de ikke initiert Levende Skog. Aktørene sjøl peker på at slike initiativ kun kan komme fra næringa selv. Myndighetene kan sette i gang formelle prosesser for utvikling av lov- og regelverk, men heller ikke de kan iversette arbeid med standarder og sertifisering som det Levende Skog resulterte i. LMD slår likevel fast at

medvirkning – både fra skogsektoren og andre – i utforming av skogpolitikken og i resultatevaluering, kan bidra til bred kunnskaps- og kompetanseoppbygging. Det er derfor viktig å legge til rette for prosesser som trekker med berørte parter, og som skaper forståelse for innretningen av de skogpolitiske virkemidlene (LMD 1998:2.3).

Enkelte aktører har pekt på at også sertifiseringsorganene har makt til å initiere visse prosesser, som i tilfellet der DNV øvet stort press på partene for å presisere standardene i 2001, etter at Viken Skog mistet sitt sertifikat.

I Levende Skog satt skognæringa og myndighetene med makta til å åpne og lukke prosessen. Styringskomiteen, med deltakere fra myndighetene og skognæringa, identifiserte og inviterte ”de toneangivende aktørene på sine felt” inn i prosjektet (I9). I deres øyne førte denne åpenheten i seg selv til maktdeling mellom aktørene (I9). Samtidig kan en si at miljøvernorganisasjonene gjennom sin påvirkning av opinionen, tvang skogsida til å åpne opp prosessen for å legitimere den. De hadde på den måten makt til å styre tilgjengeligheten selv uten formell makt. Media spilte også en vesentlig rolle her. Uten mediedekning, hadde heller ikke miljøorganisasjonene kunnet påvirke publikum til å fremme sine krav.

Kommunene er gjennom Skogbrukslova gitt ansvar blant annet for ”overvakinga av helsetilstanden” og for å ”setje i verk nødvendige tiltak” (LMD 2004-05). I kortversjonen av Skogmeldinga blir det slått fast at ”kommunen har førstelinjeansvar i skogpolitikken” (LMD 1998b:9). Likevel er kommunen som aktør ikke gitt noen plass i samarbeidet. De er altså tildelt en del administrativt ansvar, men har ikke anledning til å påvirke innholdet i politikken.

Innholdet i prosessen ser ut til å ha blitt definert på samme måten. Styringskomiteen i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ la rammer og premisser før prosessen ble åpnet opp, og definerte deler av samarbeidet utenom Levende Skog (I2). Dette gjaldt for eksempel sertifisering på bakgrunn av standardene (II1). Naturskog og vernet områder blei også utelatt fra prosessen i en tidlig fase (I9). I tillegg til at myndighetene satt i styringskomiteen, støttet de prosessen med penger

(I15). Det ga sannsynligvis stor innflytelse på innholdet i prosessen. Også det faktum at myndighetene sitter med de pengene som eventuelt kunne vært brukt til erstatning for vernetede områder, ga dem mulighet for å definere dette ut av samarbeidet. Til tross for dette endret prosessen seg etter hvert i praksis i miljøvernorganisasjonenes retning, uten at målene som styringskomiteen satte tidlig formelt blei endret.

Flere av aktørene peker på at det er mulig å ”gjøre seg selv til en toneangivende aktør på feltet”. Gjennom å være synlig for opinionen og melde seg på diskursen, kan en ”tilrive” seg makt (I16). Det å være en tydelig og relevant talsmann for ei gruppe, er også avgjørende for å få beslutningsmyndighet. I følge enkelte, mangler kulturminneinteressene slike tydelige og synlige talsmenn, noe som kan ha bidratt til at kulturminnefeltet ikke fikk sin egen representant i Levende Skog, men var representert gjennom Direktoratet for naturforvaltning (I13). Når det gjelder de samiske interessene, var det i 2. runde lett å ta kontakt med Sametinget med spørsmål om deltakelse og representasjon derfra, fordi disse framsto som en tydelig representant for disse interessene (I8).

I spørsmålet om sertifisering sitter næringsaktørene i utgangspunktet med nøkkelen, fordi sertifisering er en frivillig ordning (I7). Det er også eierne som sammen med næringsorganisasjonene, har makt over implementeringsfasen, og dermed hvordan resultatene av samarbeidet blir satt ut i livet (I7). Til tross for dette, viser Levende Skog at også organisasjoner utafor næringa kan utøve makt på dette feltet. Presiseringsutvalget i 2001 kom i stand blant annet etter ”bråk” fra miljösidan, fordi de ikke var fornøyd med måten standardene blei håndheva på. Slik måtte næringa ta hensyn til andre aktører, for å få gjennomført sertifiseringa på en tilfredsstillende måte. Et godt forhold til myndighetene sikret antakelig også at disse la forskrift om bærekraftig skogbruk på is ei stund, for å avverte utfallet av Levende Skog og sertifiseringsarbeidet (I4).

Gjennom mediebruk og fysiske aksjoner har miljøvernorganisasjonene vist at de kan trenere saker, som i tilfellet med hogst i kystskogen i Trøndelag og ved vernesaken ved Skotjernfjell. Det har sannsynligvis også bidratt til mer proaktiv holdning hos skogsida, ved at frykt for negativ omtale tvinger fram handling hos næringsaktørene.

Konsensuskrav og forhandlinger legger også bindinger på aktørene. I det første tilfelle, fordi en er avhengig av vilje til kompromiss for å oppnå konsensus. Bindende forhandlinger er ansett å hindre aktørene i å velge konfliktstrategier framfor dialog, når avtalene først er

underskrevet. Å avstå fra samhandling kan derfor være et sterkt virkemiddel. I Levende Skog har NNV og NU valgt denne strategien.

Det kan også ligge mye makt i omfordeling av ressurser. Ressurser i denne sammenhengen kan være både penger, personell og kunnskap. LMD og Stortinget er de mest opplagte aktørene med makt til å re-allokere ressurser i skogforvaltninga gjennom årlige bevilninger. En kan likevel si at miljøvernorganisasjonene og den internasjonale industrien presset skognæringa til å re-distribuere ressursene på en annen måte. Næringa var i utgangspunktet ikke interessert i verken en kostbart samarbeidsprosjekt med eksterne aktører, eller sertifisering av tømmer. Med Levende Skog måtte næringa (med god finansiell støtte fra myndighetene) koste en stor andel av prosjektet, blant annet i form av flere utredninger. Sertifiseringssystemene omfordeler betaling for tømmer til dem som på beste måte tilpasser seg krava og behova ute i markedet. En av aktørene framhever at det å framskaffe og dele, ev holde tilbake informasjon, også er en måte å fordele ressurser på (I5).

Miljøvernorganisasjonene har vært nødvendige i prosessen blant annet for å legitimere sertifiseringsarbeidet. Dette har samtidig fratatt offentlige myndigheter noe av deres regulerende makt og gitt frivillig sektor anledning til å regulere skogforvaltningen på en måte som både næring og offentlig forvaltning må godta (I6, I8). Den markedsstyrte makta er blitt mer tydelig, og dette kan være bakgrunnen for at den frivillige sektoren har fått økt makt. I følge en av representantene i forvaltningen, er det i dag partene i Levende Skog som definerer skogpolitikken (I10). Marked og kunder ser ut til å kunne kreve handling og endring i forvaltningen uten at dette skjer gjennom offentlig regelverk.

I motsetning til sertifisering, som går etter frivillighetsprinsippet, gjelder lovregulerte tiltak alle aktører innenfor det aktuelle felt. Skogmeldinga (LMD 1998a), Skoglova (LMD 2005) og Forskrift for berekraftig skogbruk (LMD 2006) er de siste regulerende lovverk som omfatter skogbruket. Regjeringen ville så snart Skogmeldinga var behandla i Stortinget, gå i gang med ny miljøforskrift for skogbruket. Forskriften var ment å bygge bro mellom Levende Skog og det offentlige regelverket. Det oppsiktsvekkende er at departementet ville ”utforme forskriften slik at miljøforskriftens bestemmelser vil ligge på samme nivå som standardene fra Levende Skog” (LMD 1998). I § 4 om miljødokumentasjon og miljøregistreringer er det slått fast at:

Hogst kan normalt berre skje i område der det er gjennomført miljøregistreringar, jf. forskrift 4. februar 2004 nr. 449 om tilskott til skogbruksplanlegging med miljøregistreringar. Ved hogst i område der slike registreringar enno ikkje er gjennomførte, skal dei føre-var-tiltaka som er nedfelte i Levende Skog sine standardar leggjast til grunn (ibid.:§4).

En slik tilpasning må ha basis i et sterkt tillitsforhold mellom næringen og det offentlige, ellers er det lite sannsynlig at myndighetene kunne gi fra seg råderetten på området. En kan se dokumentasjons- og planleggingsverktøyet Miljøregistrering i Skog (MiS) som et tilsvar til offentlige forvaltnings fallende innflytelse.

Når en ser i hvor stor grad Levende Skog-standardene er trukket inn og brukt som grunnlag i lovverk og forskrifter, kan en si at aktørene i samarbeidet også har hatt direkte innflytelse på innholdet i lovverket. Myndighetene peker selv på at maktforskyvinga en ser i skogforvaltninga er en følge av endringer i samfunnet generelt:

Antall omsetningsledd er redusert og det er utviklet mer direkte kommunikasjon mellom leverandører og sluttbrukere. Sentralt styrte kjeder har økt sine markedsandeler og medvirket til at makt er blitt flyttet fra produsent til handelsledd (LMD 1998:5.4.1).

Det kan være av stor betydning hvem som har makt til å skrive og omskrive historien (Kjeldstadli 1992). I Levende Skog sitt tilfelle er det for eksempel av stor betydning hvem som opprinnelig sto bak ideen. Var det LMD, skogindustrien eller skogeierne? Kom prosjektet i stand etter betydelig påtrykk utenfra, eller som resultat av proaktiv handling, der næring og industri så utfordringene som lå foran dem? Hvem profitterer mest på å stå bak ideen? I Levende Skog ser det ut til at skognæringa og industrien prøver å kommunisere en proaktiv holdning til miljøutfordringene, mens miljøvernorganisasjonene på sin side vurderer dem som reaktive. LMD på sin side underkommuniserer etter min mening sitt bidrag som initiativtaker og pådriver i prosessen, og lar næringa bevisst ”omskrive” historien i deres favør. Slik jeg ser det, er oppfatningen blant aktørene at ”alle” tjener på at dette er en rådende oppfatning. Unntaket er miljøsida, som med dette blir fratatt mye av sin slagkraft.

Også i spørsmålet om revisjonen blir departementets rolle underkommunisert. Fra departementets side blir det hevdet at de ”ymtet frampå om [at] partene snart burde revidere”, mens ingen av partene i samarbeidet anerkjenner dette initiativet (I15). Det kan også hende at det internt i departementet ikke var overensstemmelse mellom statsråden og forvaltningen, med tanke på hvor mye de skulle involvere seg.

Aktørene anerkjenner at en gjennom administrative funksjoner kan påvirke prosessen og at det ikke er likegyldig hvor slike funksjoner er plassert. I LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ lå sekretariats- og prosjektlederfunksjonen til Skogeierforbundet. Dette blei avgjort før prosjektet ble åpnet opp for ikke-kommersielle interesser, og blei et stridsspørsmål underveis i prosjektet. Det blei ikke reist mistillit til de som satt med disse funksjonene, tvert imot blei de berømmet for ryddig behandling, men aktørene fra frivillig sektor var betenkte over det faktum at disse

funksjonene blei lagt til en bestemt part uten videre diskusjon og problematisering. Dette førte til at prosessledelsen for LS²⁰⁰³⁻⁰⁶ blei tildelt etter nøye vurdering og diskusjon, slik at alle parter i samarbeidet følte at krav til tillit og nøytralitet var ivaretatt. Det var antakelig dette som førte til at lederen for det første Rådet for Levende Skog, opprettet i januar 2007, blei hentet fra FRIFO, som etter min mening må sies å være en av de minst kontroversielle partene i samarbeidet.

LMD slår fast i Skogmeldinga at ”det er (...) nødvendig med et statlig engasjement i forvaltning og utvikling av skogressursene” samtidig som ”utviklingen i skogbruket og samfunnet for øvrig stiller skogbruksmyndighetene overfor en rekke nye oppgaver og utfordringer” (LMD 1998-99:2.3, 9.3). Samtidig blir det slått fast at ”det er skogeieren som skal treffe beslutningene ut fra sin faglige kunnskap og personlige økonomi” (ibid:2.3). Dette kan stå som en oppsummering av det dilemma som oppstår aktørene mellom i spørsmål om makt, virkemiddelbruk og strategivalg.

Vi ser av denne gjennomgangen at alle aktørene i Levende Skog var i stand til både å handle på egen hånd og å samhandle. Aktørene kunne utøve makt i ulike faser av prosessen, og hadde ulike strategier for å legitimere sin deltakelse i prosessen. Kombinert med endringer i samfunnet generelt, kan vi si at Levende Skog har bidratt til en maktforskyving i skogforvaltninga først fra stat til næring, og siden fra næring til omverdenen. Det er enighet blant alle aktørene om dette.

Jeg vil på bakgrunn av denne gjennomgangen oppsummere suksesskriteriene i Levende Skog innenfor relasjonsdimensjonen slik:

- Aktørene har med Levende Skog vært ute etter å etablere et nettverk av relasjoner som når mange parter i saken, og som knytter sammen mange ulike nettverk. De er samtidig like bevisste på at ”for mange kokker, gir for mye søl”, og ser det som like viktig å begrense størrelsen på nettverket som å åpne det opp.
- Aktørene ser det som avgjørende å få tilgang til knutepunkter der faktisk beslutningsmyndighet ligger.
- Åpne, oppriktige og tillitsfulle forbindelser til regulerende og allokereende maktorgan har vært avgjørende for samarbeidet og det faktiske resultatet av Levende Skog.
- Til tross for at aktører både i og utafor samarbeidet deltar i mange nettverk med berøringspunkter, finner jeg ikke belegg for å hevde at kanalene mellom disse er kritiske faktorer for samarbeidet i Levende Skog.

4.3 Suksessfaktorer ved mobiliseringsdimensjonen

Kunnskapsressurser og relasjonsressurser kan ligge latente i samfunn eller organisasjoner uten at de kommer i bruk. Det kan bunne i manglende evne til å mobilisere og ta i bruk disse ressursene på en egnet måte, på et gitt tidspunkt. For å øke sjansene for at en skal greie å ta i bruk latente ressurser gjennom mobilisering, hevder Healey at det er nødvendig å

1. plassere prosessen i en kontekst hvor strukturelle ”væromslag” legger til rette for endring. Det bør også til dels være enighet om målene for arbeidet.
2. ha evne til å identifisere arenaer der makt over nøkkelressurser og regelverk ligger, og hvor reell endring kan skje. I tillegg må en i prosessen ha evne til å opprettholde presset mot disse arenaene.
3. ha tilgang til et bredt repertoar av teknikker for mobilisering å velge mellom, og ha evne til å velge de rette teknikkene avhengig av kontekst.
4. ha tilgang på endringsagenter som kan bekle posisjoner i knutepunktene, men ikke på en måte som gjør at initiativet ikke kan overleve uten dem.

Plassere prosesser i kontekster hvor endring er mulig

Healey mener det er størst mulighet for endring i ”kontekster hvor strukturelle *væromslag*” legger til rette for det. Hun legger med dette vekt på de omgivelsene prosessen skal vokse fram i, og hvilke rammebetingelser disse gir. Hun kaller dette for mulighetsstruktur, og hevder at det er utslagsgivende for prosessen hvorvidt det er enighet blant aktørene om hvilke institusjonelle endringer som er ønskelig, 1) hva som bidrar til og 2) hva som hindrer slik

endring. Jeg går i dette avsnittet nærmere inn på aktørenes forhold til forutsetningene som lå i omgivelsene rundt Levende Skog.

I intervjuene ga skognæringa sine representanter uttrykk for at institusjonell endring var ønskelig og nødvendig med bakgrunn i storsamfunnets økte bevissthet omkring og krav til bærekraftighet i ressursforvaltningen. I næringa konstaterte de at ”opinionen har blitt grønnere”, og at ”det er en uro omkring råstoffkilden” (I7, I11, I9). Samtidig slår disse aktørene fast at skogbruket i dag er ”en mikroskopisk næring, sammenlignet med tidligere”. Som følge av trenger en nye institusjoner som skaper større legitimitet i befolkninga. Å forholde seg til samfunnets nye krav på denne måten, blir sett på som en naturlig forlengelse av den ”frihet under ansvar” som preger skogforvaltninga (I12). Sjøl om sertifisering ikke var en del av prosjektet fra starten, blei det klart for næringa underveis at det ikke var til å unngå.

Miljøvernorganisasjonene innså at konfliktstrategien ikke var tilstrekkelig for å oppnå bærekraftig skogbruk, og ønsket en endring i relasjonen mellom partene velkommen (I5). Underveis var NNV preget av intern uenighet om dette var den rette endringen, og det endte med at organisasjonen trakk seg ut av samarbeidet (I11). Det betyr ikke at en institusjonell endring ikke var ønskelig fra deres side, men at det var knyttet stor usikkerhet til at en mellom disse konkrete partene kunne oppnå mer enn ved fortsatt konfliktstrategi.

Det som først og fremst gjorde Levende Skog mulig på det gitte tidspunktet, var at det offentlige gikk sterkt inn med midler, og var en sterk pådriver i hele prosessen, noe LMD selv peker på. Sjøl om departementenes representanter ikke brukte samme vedtaksrett som de andre i forhandlingene, hadde de en klar rolle som tilrettelegger gjennom hele prosessen. Samtidig ble denne rollen tonet sterkt ned, fordi en antok at partene ville nå lenger ved å gjøre, eller i hvert fall ha følelsen av å gjøre dette arbeidet på egen hånd. Flere har hevdet at departementenes tilbaketrukne rolle var avgjørende for at det var mulig å nå såpass langt med Levende Skog-standardene (for eksempel I5, I2, I8).

At tiden var moden for denne typen utvikling i skogbruket, er også grunnlagt i et ”dårlig økonomisk klima for skogbruket, som gir bedre mulighet for frivillig vern”, som enkelte på miljøside karakteriserer Levende Skog som (I11).

Skogsida sin erfaring med bransjeprosesser med dialog som arbeidsmetode bidro også til å gjøre Levende Skog mulig. Levende Skog var en ”naturlig forlengelse av tidligere prosesser”, som Markadebatten og ulike prosesser rundt fjellskogbehandling (I9).

For miljø- og friluftslivsorganisasjonene, var viljen til å gå i dialog med næringa en følge av at en ikke greide å komme i inngrep med politikerne i disse spørsmåla. Når en ikke kunne påvirke på annen måte, tvang dialogstrategien tvang seg fram.

Partene i Levende Skog identifiserer også faktorer som har stått i veien for institusjonell endring. De fleste aktørene er svært bevisst på dette, og de er enige om at kun alle aktørenes store vilje til å lykkes hindret samarbeidet fra kollaps.

Ressursmangel er vurdert som en av de mest kritiske faktorene i Levende Skog (I5, I2, I17, I10,). Det handler like mye om personell, som økonomi. Konsensusprosesser som dette er ekstremt arbeidskrevende, noe som igjen gjør det kostbart for organisasjonene å delta. Å bestille utredninger og forskning koster også. Enkelte organisasjoner har ikke anledning til å ha fagekspertise på flere felt i egen organisasjon. Særlig har dette vært et problem for organisasjonene i frivillig sektor.

At det ikke har vært full enighet om virkelighetsbeskrivelsen, om hva som er målet for prosessen, og hvordan en kommer dit, er et annet stort hinder for endring (I11). Det skaper høyt konfliktnivå og polarisering mellom partene, og fører til frykt for ”de andre”. Ulik virkelighetsoppfatning gjorde det også til en utfordring at sekretariatet lå til den ene parten i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸, fordi det kunne skape mistillit til den nøytrale jobben de skulle gjennomføre (I1). Frykten for å bli sveket eller ”lurt” kan stå i veien for viljen til kompromiss, og for å inngå bindende avtaler (I15). Ulike verdisyn står også i veien for reell endring. Dette kommer til syne i blant annet fredningsspørsmål, der partene har ulike syn på frivillig mot lovpålagt vern, og betalt/ubetalt vern. Dette ga seg også utslag i uenighet om metodene, der et av de største stridstemaene blei valg av sertifiseringssystem (PEFC/FSC), og hvorvidt de vedtatte standardene kunne tjene som grunnlag for sertifisering.

Den politiske tilbaketrekningen gjorde etter manges syn Levende Skog mulig. Samtidig hevder noen at den samme politiske tilbakeholdenhet gjorde endring vanskelig, fordi en uten politisk støtte ikke kunne ta fatt i de virkelig vanskelige spørsmålene, som verving av områder (I1). Det er altså divergens mellom aktørene i deres syn på myndighetenes rolle i prosessen. En bekymring som partene tok alvorlig underveis, var involvering av flere nivåer i organisasjonene. Det var en reel frykt for at en ikke skulle få aksept for resultatene i etterkant, hvis ikke deltakelsen og involveringa var brei nok (I20).

Det er grunn til å tro at tidsaspektet er viktig blant annet for å oppnå den relativt høye grad av tillit som har oppstått mellom partene i samarbeidet. Dette anerkjennes blant annet av Jørgen Amdam som under overskriften *Utfordringar for regionalpolitikken ved*

århundreskiftet tar til orde for økt bruk av partnerskapsorganisering, og mener at dette krever ”tid og prosessar som fremmar tillitsskaping og erfaringsutveksling” (Amdam 1999:10). At tilliten har vært såpass sterk at de fleste parter har funnet det riktig å fortsette samarbeidet, selv når temperaturen har vært høy, kan sannsynligvis forklares med at partene har vært innstilt på å gi prosessen tid.

Partene vurderte ingen fast ordning for samarbeid etter LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸, dermed kunne heller ingen permanent institusjonell endring finne sted. Denne endringen fant først sted når partene innså at Levende Skog ikke kunne forsette som et prosjektbasert samarbeid, som kunne revideres hvert 5. år uten at partene snakkes sammen mellom revisjonene. Med etableringen av Rådet for Levende Skog har partene etablert en ny permanent arena, for videreutvikling av forståelsen av bærekraftig skogbruk (se også neste avsnitt om arenaer).

Samtidig er det fortsatt uenighet på flere vesentlige punkt. Er svak økonomi i organisasjonen virkelig et hinder, eller kan det alltid sees som et resultat av prioriteringer i den enkelte organisasjon (I15)? Hvor god måloppnåelse gir frivillig sertifisering, målt mot offentlig regelverk som alternativ (I4, I13)? Er balansen mellom de ulike partene tilfredsstillende, eller er deltakelse lik usynliggjøring og gisseltaking? Og når det fremdeles er stor ubalanse mellom partene, kan en si at samarbeidet har skapt troverdige resultater (I4)? At disse spørsmåla står ubesvarte, kan stå veien for reell endring.

Alle aktørene ser ”væromslaget” i opinionen som utslagsgivende for endringen i skogbruket. For næringa gjorde dette væromslaget endring nødvendig, mens for frivillig sektor gjorde dette endring mulig. Aktørene enes om at ressursmangel er en av de største hindringene for reell endring, mens myndighetenes meta-governance-strategi gjorde Levende Skog mulig.

Identifisere arenaer

Med samme utgangspunkt som i forrige avsnitt, er Healey opptatt av å identifisere arenaer hvor reell endring kan skje. Dette er arenaer der en kan øve innflytelse på nøkkelressurser og regelverk. For å bidra til mobilisering, må en i tillegg ha evne til å opprettholde presset mot disse arenaene. Jeg presenterer her de knutepunkt og arenaer aktørene selv har hevdet som viktige for seg, og hvilken tilgang de har hatt til disse.

Styringskomiteen var lukket for organisasjonene utafor næringa, og en skulle tro at det var et mål for miljø- og friluftsansjonene å komme til der. Når komiteen likevel ikke blei noe

mål for mobilisering for dem, var det fordi det viste seg at ”de virkelige beslutningene blei tatt i DP2”, der organisasjonene var representert (I15). Både styringskomiteen og vitenskapskomiteen kan dermed sees mer som institusjonelle knutepunkt som bidro til å drive prosessen framover, men uten å være betydelige beslutningsarenaer. De aktuelle forskningsinstitusjonene, som UMD, NISK, NIJOS, kan også komme i denne kategorien.

DP2 blir av partene karakterisert som en av de viktigste møteplassene for aktørene fra ulike sektorer, og hvor beslutningsmyndigheten har vært reell for alle (I24). Forhandlingsbordet blir sett på ”som en demokratisk forvaltningsarena for bærekraftig skogbruk” som ligger utenfor og kommer i tillegg til det offentlige, og som er åpen for aktører innen både miljø, skog, friluftsliv (I1, I7). Som nasjonal arena for miljøvern- og skogbruksspørsmål, blir den vurdert som svært viktig, blant annet fordi den går utover Osloområdet, som tradisjonelt har vært mer ”utsatt” for samarbeidsprosesser enn resten av landet (I15).

For partene utafor samarbeidet var *Rådgivende forsamling* den viktigste arenaen. Forsamlinga ble samlet for diskusjon ved flere anledninger gjennom prosessen, men som det ligger i navnet, hadde ikke forsamlingen beslutningsmyndighet. Forsamlinga la likevel ned betydelig arbeid i å vurdere utkast til standardene, særlig i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸. De produserte skriftlige uttalelser som partene i Levende Skog tok med seg videre til sluttforhandlingene. Det finnes ingen oversikt over i hvor stor grad uttalelsene blei tatt til følge. For enkelte aktører var dette den eneste arenaen der de kom i inngrep med prosessen, og fikk mulighet til å fronte sine syn. Det gjaldt for eksempel kulturminneforvaltningen og – forskningen, som ellers ikke var noen part i noen av prosjektene, annet enn gjennom DN.

LMD anerkjenner *Levende Skog* som en ny arena for skogpolitikken i Norge. I Skogmeldinga uttalte de følgende etter LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸:

Regjeringen ser positivt på at skogsektoren selv tok initiativ til et bredt samarbeid om bærekraftig skogproduksjon i prosjektet Levende Skog. Gjennom å skape en slik arena er det lagt til rette for en utvikling med flersidige effekter, også internasjonalt. Slik sett kan Levende Skog også være et eksempel til etterfølgelse på andre samfunnsområder (LMD 1998: 8.5.1).

Østlandsforskning foreslo i sin evaluering i 2004 å opprette et fast organ for partene i Levende Skog. Samarbeidet blei med det institusjonalisert som arena gjennom *Rådet for Levende Skog*. Rådet består i dag av partene som underskrev Levende Skog 2006-standard, men er under visse forutsetninger også åpent for nye deltakere.

Taiga Rescue Network blir av flere aktører vurdert som ”node” i det internasjonale miljøvernarbeidet på skogfeltet. Det er ingen beslutningsarena, men et knutepunkt der

betydelige aktører kommer sammen for kunnskaps- og erfaringsutveksling. Særlig NU påpeker hvor viktig TRN har vært for dem i spørsmål om bærekraftig skogbruk.

Axel Springer Verlag kan også tenkes å være et knutepunkt for det internasjonale marked, uten at aktørene har identifisert forlaget som det. Så vidt det har kommet fram under intervjuene, har dette forlaget vært den mest aktive av de internasjonale kundene (I13, I11).

Den enkleste måten å få tilgang til arenaene på, er selvsagt at den er helt åpen eller at en blir invitert. Men for å bli regnet blant de ”sentrale interessentene med rett på invitasjon”, har aktørene ulike strategier. Enkelte blir regnet som relevante ved at de representerer mange, de legitimerer deltakelsen sin kvantitativt (I8). Eksempler på dette er FRIFO og FL. Andre hevder å være sentrale deltakere ved kvalitativt å vise relevans, for eksempel ved fagkompetanse, som NNV og WWF-Norge.

Å hevde relevans kan skje gjennom formelle skriftlige henvendelser, eller via media. I sistnevnte tilfelle, går organisasjonene på banen uten invitasjon og tar plass i mediene og i folks bevissthet, slik at det blir vanskeligere å gå utenom dem. Dette var jeg også inne på under relasjonsressursen (pkt 4). NIKU hevder at miljøvernsidea har vært mye flinkere til å ta i bruk denne strategien, og at der derfor ble vurdert som mer relevant som part enn kulturminneforvaltningen.

Miljøvernorganisasjonene hevder på sin side at de har hatt vansker med å komme i dialog med politikerne i skogbruksspørsmål, og dermed få tilgang til lovregulerende arenaer på dette feltet. Derfor blei heller ikke det politiske arena mål for deres mobilisering.

Aktørene har altså identifisert sju ulike arenaer der organisasjonene kan utøve innflytelse, og som de selv anser som viktige. To av disse er utenfor prosessen. Alle aktørene er på det rene med at reell beslutningsmyndighet ikke alltid lå til arenaer der makta formelt lå.

Ha tilgang til et bredt repertoar av teknikker for mobilisering

I tillegg til tilgang til et bredt repertoar av teknikker, må aktørene i følge Healey ha evne til å velge de rette teknikkene avhengig av kontekst. I dette avsnittet skal jeg derfor se på hvilket utvalg av strategier for mobilisering aktørene ser som potensielle, og hvilke de har tatt i bruk i Levende Skog.

Allerede i forrige avsnitt var jeg inne på ulike strategier for å få tilgang til ”de rette” arenaene. Dette kan sees som en forlengelse av det forrige. Healey er opptatt av at en i denne

sammenhengen skal se på både hvilke metoder deltakerne hadde erfaring med før prosessen, og om en lærer seg nye metoder til seinere bruk. Det viser seg at enkelte aktører i Levende Skog hadde erfaring fra likende metoder tidligere og at de velger ulike metoder for mobilisering. Derimot ser det ikke ut til at nye metoder ble tatt i bruk i samarbeidet.

Industrien hadde fra før god erfaring med forpliktende avtaler som virkemiddel i stedet for offentlig regelverk, for eksempel fra metallindustrien (I8). Forhandlinger som metode var derfor ikke ukjent for dem, og de var antakelig godt kjent med framgangsmåten og ”spillereglene” for prosessen som helhet.

Skogsida hadde også tidligere vært gjennom liknende næringspolitiske prosesser mellom skog, industri og fagbevegelse, og hadde også vært gjennom en sertifiseringsprosess i forhold til utmarkstjenester (I9). Markadebatten som gikk høyt på begynnelsen av 1980-tallet er vurdert som en viktig prosess, og Statskog så på Levende Skog som en naturlig forlengelse av denne. Fra skogsida hadde de også sett at det ble gjennomførte liknende prosesser i Finland. Der så en at det offentlige var sterkere inne i prosessen, og at de bidro med midler til praktisk problemløsning, noe som skal ha gjort prosessen noe enklere (I12).

Miljøvernorganisasjonene hadde liten erfaring med denne typen prosesser siden konfliktstrategien hadde vært rådende i lang tid. Konsensusbyggende prosesser med bindende avtaler var derfor mer ukjent for dem enn for en del av de andre aktørene.

Aktørene innafor og utafor samarbeidet valgte ulike teknikker for mobilisering. NU og NNV valgte oftere fysiske aksjoner og bruk av massemedia for å mobilisere egne rekker og i opinionen. Det var denne muligheten NU og NNV var redd for å miste, ved å gå inn i forpliktende samarbeid. De fryktet at organisasjonene ville ende som gisler, uten sjanse til å kunne varsle om kritikkverdige forhold.

De fleste aktørene mobiliserte internt gjennom den ordinære organisasjonsstrukturen ved å holde medlemsmøter, ha referansegrupper og gjennom ordinær styrebehandling (I9). De fleste praktiserte ”åpen linje” for aktive medlemmer, der de kunne komme med innspill og synspunkter. Enkelte tok også direkte kontakt med medlemmer de av ulike grunner anså som nøkkelpersoner. På skogsida var tillitsmannsapparatet også flittig involvert (I7). WWF Norge la vekt på at de som var spesielt interessert i saken måtte henvende seg direkte på eget initiativ.

Næringa la med Levende Skog vekt på å ”komme det offentlige i forkjøpet” ved å ta ansvar og initiativ, slik at aktørene skulle få et eierskap til prosessen. Noe av begrunnelsen for

denne strategien, var at en håpet det skulle lette den endringsprosessen en forventet å måtte gjennom i etterkant (I12). Teknikker for mobilisering internt i prosessen begrenset seg til bruk av nettsider, nyhetsbrev og en rådgivende forsamling som blei invitert både i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ og LS²⁰⁰³⁻⁰⁶.

For WWF var Levende Skog et bevis på at dialog var å foretrekke som metode, framfor konflikt. For dem var hensikten med dialog å oppnå et så bærekraftig skogbruk som mulig. Organisasjonen erkjenner at det fremdeles er et stykke igjen før de er fornøyd med resultatet ”ute i felten”, men de føler seg sikre på at skogbruket er bedre med Levende Skog enn uten, og at Levende Skog er bedre med WWF innafor enn utafor. Etter deres mening er læredommen at hele prosessen, med samarbeid over lang tid, gir faktiske resultater. Utover dette har ikke Levende Skog medført nye arbeidsmetoder. I NNV har det underveis vært strid om en oppnår mest ved dialog eller konflikt, og i dag har en gått tilbake til konfliktlinja etter å ha deltatt i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ og ved evalueringene i 2003-04.

Jeg merker meg her at aktørene i skogsektoren hadde et bredere repertoar, og større erfaring med ulike metoder for samarbeid enn miljøorganisasjonene. Med unntak av WWF-Norge og MD, brukte alle aktørene den ordinære organisasjonsstrukturen for å mobilisere og informere egne medlemmer. NNV besluttet etter deltakelse i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ og gå tilbake til konfliktstrategien, mens resten av aktørene fortsatt tror samarbeid som metode best sikrer bærekraftig skogbruk i Norge.

Tilgang på endringsagenter

Slik jeg forstår Healey, mener hun at det er svært vesentlig å ha dyktige endringsagenter i prosessene, men at prosessene likevel ikke må gjøre seg helt avhengig av dem. Et sentralt spørsmål hos Healey, er om det er enighet blant aktørene om hvem endringsagentene er og kvaliteter de innehar. Jeg vil her presentere aktørenes eget syn på hvilke personer som har fungert som endringsagenter i prosessen. Selv har de ikke brukt begrepet agent, men heller nøkkelperson.

Enkelte aktører har pekt på at *prosjektledere* er kritiske faktorer i prosessen, med tanke på de strenge krav deltakerne stiller til nøytralt og ryddig arbeid. ”Sekretariatsfunksjonen er svært viktig i slike prosesser. *Tunge aktører* har hatt styringa over bl.a. sekretariatsfunksjonen”, sier en aktør fra frivillig sektor (I17). Prosjektlederne sitter i en nøkkelposisjon, og skal være en fellesnevner alle aktørene kan identifisere seg med. I LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ var det knytta en viss

usikkerhet til hvorvidt prosjektledelsen burde være så sterkt knytta til Skogeierforbundet, og det blei diskutert hvilke kvaliteter ledelsen burde ha (I10, I11, I2). I LS²⁰⁰³⁻⁰⁶ blei det derfor lagt ned mye arbeid i å finne fram til en ledelse som hadde tillit på alle sider av forhandlingsbordet. Det endte med at Stein Lier-Hansen fra Norsk Industri var prosjektleder for revisjonen. Hans brede erfaring fra ulike deler av organisasjons- og arbeidsliv, synes å tilfredsstille alles krav til integritet og kompetanse (I2). Sekretærfunksjonen lå fremdeles til Skogeierforbundet.

Hver enkelt av representantene som satt i forhandling, var selv nøkkelpersoner. I LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ var representantene mellomledd mellom DP2 og organisasjonene, i dag er de bindeledd mellom Rådet for Levende Skog og organisasjonene. Det var avgjørende for prosessen at disse ikke virket som ”propper” i systemet, slik at kunnskap og informasjon kunne flyte mellom de ulike nivåene (I8). Det blei også sett på som viktig at representantene var nøkterne i sine framstillinger av prosessen tilbake i egne organisasjoner, slik at ikke stemningen blei ”hauset opp” unødig, og konfliktnivået økte (I7).

Miljøvernorganisasjonene satt som storsamfunnets garantist for at miljøhensynene blei tilstrekkelig ivaretatt i standardene. Hele prosessenens legitimitet sto og falt med deres deltakelse og bifall av resultatet. Deres rolle var å holde miljøfanen høyt, og sikre at ikke kompromissløsningene gikk på egen integritet løs. I motsatt fall, ville prosessen være uten både den fagkunnskap miljøorganisasjonene sitter inne med, og det nødvendige kvalitetsstempel utad. Disse hadde dermed også roller som viktige endringsagenter.

De politiske aktørene satt også på en av nøklene til suksess for prosessen. Med sin støttende, men likevel tilbakeholdende rolle, lot de næringsaktørene og de frivillige organisasjonene gjøre mesteparten av arbeidet – og ta æren, i prosessen. Uten støtten fra myndighetene ville det være meningsløst å gå inn i et så stort arbeid. Myndighetene var i gang med ny stortingsmelding for skogbruk mens arbeidet i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ pågikk. Ny skoglov og forskrift for bærekraftig skogbruk kom i arbeid mens partene reviderte standardene. Etter min mening, bærer alle disse tre dokumentene bærer av departementets nære forhold til prosessen. Som ”underkommunisert initiativtaker” har LMD spilt en sentral rolle i Levende Skog, men aktørene er ikke enige om hvorvidt det var rett av myndighetene å velge en så tilbaketrukket posisjon.

En annen gruppe som sitter i nøkkelposisjon er selvsagt *skogeierforeningene*. Deres arbeid utover i egne rekker var avgjørende for at prosessen ikke stoppet da LS¹⁹⁹⁸ ble undertegnet, men blir gjennomført i praktisk skogbruk.

NU valgte å stå utenfor samarbeidet, men var etter min mening likevel sentral. Etter at NNV valgte å gå ut av samarbeidet, sto de sammen med NU i arbeidet med å avsløre brudd på standarden, og gjøre marked og opinion oppmerksomme på svakhetene ved skogbruket slik det fremdeles blei utført. Disse aktørene presset på for å få standardene til å gå enda lenger, og tror fortsatt at konfliktstrategien tjener miljøet mest.

Aktørene erkjenner at de selv burde/ville hatt større kompetanse på prosess og forhandling, men ingen har etterlyst egne endringsagenter med kompetanse på dette feltet. Det er heller ingen stor bevissthet rundt spørsmålet om prosessen var svært avhengig av enkeltpersoner underveis. Unntaket er bevissthet rundt prosjektlederne for de respektive rundene i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ og LS²⁰⁰³⁻⁰⁶. Aktørene er på det rene med at resultatet av Levende Skog for en stor del var avhengig av deres innsats.

WWF og SABIMA er identifisert blant aktørene til å være organisasjoner som satt på kunnskap som var nødvendig for en troverdig avtale. Som nevnt er det derimot stor uenighet om departementsrepresentantene bidrag til prosessen, utover å komme med råd og oppklaring (I2, I17).

I Skogmeldinga slår regjeringa fast at det er skogbruket sitt ansvar å sørge for å gjøre de endringer og tilpasninger som må til for å ivareta miljø- og kulturverdiene (LMD 1999:6.1.2). Det vil si at skogeierne blir vurdert som svært viktige i det dynamiske arbeidet det er forløpende å vurdere å endre skogbruket ut fra det til enhver tid rådende kunnskapsgrunnlag, selv om begrepet ”endringsagent” ikke blir brukt.

Alle aktører er klar over at hver og en av de organisasjonene som sitter i forhandling, på hver sin måte sitter i en nøkkelposisjon i prosessen. De er gjensidig avhengig av hverandre, for eksempel kan ikke frivillig sektor initiere prosesser som Levende Skog, men næringa på sin side har ikke legitimitet til å gjennomføre slike prosesser aleine. Det er også full enighet om at prosessledelse og sekretariatsfunksjonene er kritiske suksessfaktorer i samarbeidsprosesser som dette.

Jeg vil på bakgrunn av denne gjennomgangen hevde at suksesskriteriene i Levende Skog innenfor mobiliseringsdimensjonen kan oppsummeres slik:

- Levende Skog traff et strukturelt ”væromslag”, der det lå til rette for endring. Tegn på dette væromslaget kan en finne både i skognæringa si holdning til en åpnere forvaltning av skogressursene etter å ha blitt satt under sterkt press fra kunder og publikum, som hadde utviklet en ”grønnere” bevissthet, miljøvernorganisasjonen sin tilnærming til dialog framfor konflikt og myndighetenes anerkjenning av markedets mistillit til skogbrukets bærekraftighet og var klar for å overlate makt i skogforvaltninga til andre aktører. På denne måten lyktes de sannsynligvis i å ansvarliggjøre aktørene og lette implementeringen av standardene i etterkant. Det var til dels enighet blant aktørene om målene for samarbeidet.
- Snart etter at prosessen kom i gang som et samarbeid mellom skognæringa og myndighetene, åpnet de opp samarbeidet med ikke-kommersielle aktører. Disse var representanter for det initiativtakerne vurderte nettopp som nøkkelorganisasjoner, hvor ulike typer makt kunne ligge. En har også lagt ned betydelige ressurser i å beholde disse i samarbeidet. Enkelte aktører ser det som kritisk å identifisere arenaer der makt over nøkkelressurser og regelverk ligger, og hvor reell endring kan skje. For aktørene fra frivillig sektor var det viktig å finne fram til DP2 og bruke energien sin der, når det viste seg at beslutningene faktisk ble tatt på her, og ikke i Styringskomiteen som i utgangspunktet var øverste myndighet (gjaldt LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸).
- Hver og en av representantene som satt i forhandling ble ansett som endringsagenter en var avhengig av for å lykkes med prosessen. I tillegg var prosessleder- og sekretariatsfunksjonene vurdert som kritiske suksessfaktorer for prosessen.
- Det ser ikke ut til at aktørene er bevisst på å ha tilgang til et bredt repertoar av teknikker for mobilisering å velge mellom, eller til det å velge rett teknikk avhengig av kontekst. De fleste bruker organisasjonsstrukturen slik en gjør ved andre typer saker. Det er grunn til å anta at et bredere repertoar av mobiliseringsteknikker i prosjektledelsen kunne ha mobilisert bredere, både blant ”publikum” og skogeiere (Farner 2003, Amdam og Amdam 1999).

JEG VIL VÆRE DET ROLIGE REGN

Jeg vil være det rolige regn
som faller når min elskede har glemt sin paraply
jeg vil være den heldige dråpen
som renner langs hennes panne

jeg vil være den skålen med vann
hun samler i sine hender
jeg vil tromme mot ruten i rommet
hvor hun skal ligge i natt

jeg vil være det rolige regn
som ingen er redd å gå ut i
jeg vil tenne trærnes kroner
og lage dammer til lekende barn

jeg vil være det rolige regn
som får min elskede til å sove
så vil jeg stå på skrå gjennom drømmen
som en søyle av stigende sol

Lars Saabye Christensen

5 Diskusjon

Forrige kapittel var en gjennomgang av datamaterialet, og et forsøk på å ordne suksessfaktorene for Levende Skog etter det mønsteret som Healey har utarbeidet. I dette kapitlet vil jeg forsøke å svare på problemstillingen som ble introdusert innledningsvis. Jeg vil også kaste et kritisk blikk på forutsetningene og formuleringene i Healeys modell for institusjonell kapasitetsbygging, siden disse i så stor grad danner basis for suksessfaktorene hun har funnet.

5.1 Kritiske suksessfaktorer i Levende Skog

Som utgangspunkt for oppgaven stilte jeg meg spørsmålet *hva ser ut til å ha vært kritiske suksessfaktorer for Levende Skog som governance-prosess?* Som jeg har vist er det nokså stor likhet mellom suksessfaktorene i Levende Skog og suksessfaktorene som Patsy Healey har identifisert i de governance-prosessene hun har studert. Enkelte av mine funn tilsvarer de faktorene Østlandsforskning fant i sin evaluering av LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸ (Arnesen et al. 2004:86). De sammenfaller også i grove trekk med de funn Bjørnå et al. (2007) gjorde i studien "Taking Stocks in National Research on Democracy in Network Governance. The case of Norway". De fant at disse formene for organisering var karakterisert ved

- høy grad av felles forståelse
- høy grad av offentlig finansiering
- forhandlingene som finner sted foregår enten gjennom konsensus eller kjøpslagning
- meta-governance er lite utviklet, hierarkisk styring har fremdeles overtaket (ibid.:9)

Nedenfor peker jeg på det jeg anser som de viktigste suksessfaktorene i Levende Skog på bakgrunn av gjennomgangen i forrige kapittel, og diskuterer disse nærmere.

Skognæring og myndigheter tok **"det rette initiativet blant de rette aktørene, i rett tid"**.

Healey kaller dette "å treffe et strukturelt værerslag". Dette var kanskje den viktigste enkeltfaktoren som samtidig banet vei for partenes vilje og evne til andre suksessfaktorer som

- Utvikling av tillit og maktdeling mellom partene.
- Kunnskap og ekspertise på mange felt ble brukt aktivt i et forsøk på å bygge ned konfliktnivået mellom partene.
- En ekstrem vilje til å lykkes fra alle parter, sett som vilje til kompromiss.

- ”Stayer-evne” hos aktørene som har gitt prosessen et så langt tidsspenn at det er mulig å spore faktiske endringer som følge av standardene, som igjen gir tro på at det nytter å fortsette samarbeidet.

Hajer og Wagenaar (2003:12) går så langt som å si at ”politics and policymaking (...) is not simply about finding solutions for pressing problems, it is as much about finding formats that generate trust among mutually interdependent actors”. Hvis vi tar utgangspunkt i at Levende Skog ikke bare var et samarbeid om tekniske standarder, men en politikkdannende prosess innen feltet bærekraftig skogbruk, gir det mening at **tillitsbygging** blir regnet som en avgjørende faktor i samarbeidet. Harper og Stein (2003:135) hevder at tillitsbegrepet er like avgjørende for relasjoner som maktbegrepet, fordi ”whereas unequal power relations can undermine and thwart community, trust will underwrite it”.

Den enorme viljen til å lykkes som en kan spore hos alle aktørene, kan etter min mening spores tilbake til de mislykkede erfaringene aktørene hadde med konfliktstrategien som rådet i mange år. Det var ikke mulig å peke på resultater som følge av denne strategien, noe som bidro til økt innsats for å lykkes med samarbeidsstrategien.

Skog- og miljørada hadde lenge befunnet seg på hver sin side av en konfliktlinje som for en stor del var definert av ulike natur- og kunnskapssyn. Med den **maktdeling** som ble nødvendig i Levende Skog, fulgte også en endring i synet på kunnskap. Flyvbjerg hevder i sin bok ”*Rasjonalitet og magt*” at makt i mindre grad blir brukt til å finne ut eller bevise hvordan virkeligheten egentlig henger sammen, og i større grad blir brukt til å definere og avgjøre hva som skal oppfattes som viten og dermed som virkelighet (Flyvbjerg 1991:331). Overført på Levende Skog, kan en si at den makt som tradisjonelt lå til skogsida, ga dem myndighet til å definere hvilken type kunnskap som skulle anses som relevant og som skulle få definere virkeligheten. Når skogsida ble tvunget til å dele makthegeemoniet med flere aktører, fikk disse nødvendigvis samtidig mulighet til å bringe sin egen oppfatning av viten og virkeligheten inn i debatten. Det er etter mitt syn denne maktdelinga som førte til at et bredere kunnskapstilfang kunne få reell innpass i diskursen, og at alle aktørene dermed fikk den innflytelse som ga prosessen den nødvendige legitimitet.

Aktørene arbeidet aktivt for å legitimere og forankre arbeidet både i Levende Skog som organisasjon og i egen organisasjon. Jeg ser dette arbeidet som avgjørende for å lette implementeringen av Levende Skog-standarder i det faktiske skogbruket. Med

implementering i denne sammenhengen mener jeg enkelt sagt iverksetting eller gjennomføring, og viser til den aktiviteten som omsetter politikk til praktisk handling.¹⁷ Det er ofte i overgangen mellom politikere og byråkrati at det oppstår utfordringer med iverksetting, men i Levende Skog er det ikke byråkratene, men skogbrukerne og skogentreprenørene som sitter med denne nøkkelen. At aktørene, særlig på skogsida, tar dette arbeidet svært alvorlig tyder på at de ser iverksetting som en kritisk fase i Levende Skog. Det handler ikke kun om å ha tilstrekkelig kontroll, slik Gunsteren påpeker sin bok *The quest of control* (Gunsteren 1976 i Amdam og Amdam 2000). Implementering av politiske vedtak kan mislykkes av mange grunner; en kan forvente for mye på for kort tid, det finnes ikke tilstrekkelige ressurser til gjennomføring (økonomisk, tidsmessig), den vedtatte politikken er basert på ugyldige teorier om kausaleffekter eller en er avhengig av andre parter som ikke gjør sin del av arbeidet (Hogwood og Gunn 1997). I Levende Skog var nok skogeierne "forståelse for, og enighet om, målene" ett av de avgjørende måla for arbeidet med å forankre prosessen nedover i organisasjonene (ibid.:220). I og med at dette ble gjennomført som en frivillig prosess, betyr kontroll- og sanksjonsmulighetene mindre. Selv om de fleste skogbrukere er organisert i skogeierlag, er en avhengig av hver enkelt brukers holdning og handling. Dette ble kanskje særlig viktig når en besluttet seg for å gå for gruppertsertifisering, der et sertifikat ikke utstedes per grunneierenhet, men for en stor gruppe eiere. Det må også ha vært et mål å minimere motstand mot endring, som Offerdal (2000) peker på som en av hovedutfordringene ved implementering.

Krisen mellom partene i 2001, kan sees som et resultat av "iverksettingssvikt". Miljøvernorganisasjonene mente at skogeierne ikke hadde legitim rett til å utarbeide sertifiseringssystem på bakgrunn av den foreliggende enigheten mellom partene, og at enkelte kravpunkt ga for stort rom for skjønnsutøvelse. Det vil si at politikktutforminga fortsatte i iverksettingsfasen, noe som i følge Audun Offerdal ikke er uvanlig (Offerdal 2000) Det måtte nye forhandlinger og spesifiseringer til mellom partene, før iverksettingen kunne fortsette. Iverksetting må i Levende Skog også være spesielt utfordrende, fordi enigheten omfatter så mange ulike organisasjoner.

Institusjonaliseringen av Levende Skog var sannsynligvis helt nødvendig for at samarbeidet skulle overleve. Det viser også at aktørene har en **evne til å lære** av erfaring, som er

¹⁷ Implementering som begrep har vært gjenstand for diskusjon siden tidlig på 1970-tallet, men jeg har ikke anledning til å gå inn i den debatten her. Se for eksempel Michael Hills *The Policy Process. A reader* (Hill (red.) 1997).

avgjørende for prosessen. Aktørene har gjennom prosessen ført Levende Skog fra å være en "arena of invention" til å bli en "normal practice", som Healey kaller det (Healey 2003:3). Krisen mellom aktørene i 2001 og opprettelsen av Rådet for Levende Skog kan være de klareste eksemplene på Argyris sitt begrep "mismatch", som er ett av to utgangspunkt for læring (Argerys 2003). "Mismatch" oppstår når handlingsstrategien ikke fører til det ønskede resultatet. Evne til læring er knyttet til evnen til å endre strategi så den i større grad fører til de resultater og konsekvenser en ønsker seg. Healey ser evne til læring som en nøkkelferdighet

En dyktig og balansert prosessledelse (inklusive sekretariatsfunksjon) blir angitt som avgjørende for utfallet av prosessen. Dag Ingvar Jacobsen hevder i sin bok *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2004) at ledelse er spesielt viktig i endringsprosesser. I organisasjoner som virker under stabile forhold kan "gode rutiner, faste systemer og delegasjon av (...) ledelsesoppgaver" i stor grad erstatte formell ledelse, og definerer en endringsprosess som en prosess der "stabile rutiner og prosesser brytes opp, at etablerte oppfatninger utfordres, og at maktforhold endres" (ibid.:213).

Levende Skog må i høyeste grad defineres som en slik endringsprosess. Nettverksorganiseringen som kjennetegner Levende Skog, gir også retningslinjer for valg av ledelsesstrategi. Som Strand påpeker, er nettverk preget av at "hierarkisk autoritet er svak eller fraværende", og at ledelse i slike sammenhenger betyr å være "den tillitskapende kommunikatøren som bygger opp og vedlikeholder der det ellers kunne bli avstand og brudd" (Strand 2001:269). Strand peker også på de spillteoretiske dilemma en leder står overfor i denne typen prosesser, der det er fare for at potensielt konkurrerende parter agerer taktisk og uten tillit til hverandre. Sammen med **representantene ved forhandlingsbordet**, fungerte prosessledelsen som endringsagenter for prosessen. Representantene utøvde stor grad av selvdisciplin ved forhandlingsbordet, og fungerte som endringsagenter internt i egne organisasjoner.

Aktørene hadde vilje til å "**overse**" **de største konfliktene** knytta til naturforståelse, og til å **holde enkelte aktører utenfor**, slik at partene lettere kunne enes om et minste felles multiplum. Dette står i motsetning til Healey som mener at samarbeidet må bygge på felles oppfatning av viktige underliggende forestillinger. Dette gjelder for en stor del forståelsene om politikkdanning som prosess og beslutningsmyndighet som delt mellom partene, og om kunnskap som dynamisk, forhandlingsbar dimensjon. Konflikten over natursyn førte til at NNV gikk ut av samarbeidet, mens WWF-Norge kunne leve med at for eksempel naturskog

tidlig ble definert ut av prosessen. Etter 2001 kan vi si at partene har nærmet seg hverandre, for eksempel i spørsmålet om avsetting av biologisk viktige områder. Jeg tror noe av grunnen til at partene har fått til dette, er at de har maktet å holde temperaturen i konflikten over disse spørsmålene nede, og ikke har latt denne uenigheten virke inn på resten av forhandlingene.

”Hvis alle skulle vært med, kunne like godt ingen vært med” sa en av aktørene. Det å utelate enkeltaktører og enkeltsaker kan være Levende Skog sin løsning på ett av dilemmaene ved governance som Stoker trekker fram: ”How in a complex environment with a vast range of actors can a sense of order and direction be established?” (Stoker 2004:22).

Myndighetenes meta-governance strategi besto i 1) finansiell støtte, 2) ”aktiv, men tilbaketrukket” rolle i forhandlinger, 3) å inngi til tillit ved å avvente utarbeiding av egen forskrift for bærekraftig skogbruk og 4) å bygge opp under Levende Skog i Skogmeldinga.

Jeg tror myndighetenes meta-governance strategi var en de mest avgjørende faktorene for prosessen Levende Skog. Governance-prosesser skal fungere ved siden av, sammen med eller i skyggen av (konkurrerer med) tradisjonell myndighetsutøvelse, og andre samarbeidsprosesser og nettverk. Uansett må prosesser som Levende Skog forholde seg til konteksten de er omgitt av, og myndighetene må forholde seg til at slike prosesser finner sted. Måten myndighetene (ved LMD, MD og Stortinget) valgte å forholde seg til Levende Skog på, kan sees som meta-governance fra deres side. En av partene opplevde deres rolle slik:

Det vi opplevde med Levende Skog, var at fordi skognæringa ville nærme seg miljørådet, satte myndighetene Miljøforskriften for skog på vent, fordi det er bedre at skognæringa sjøl finner gode løsninger enn å pålegge dem noe (I13).

På basis av de fire formene for meta-governance Sørensen og Løfgren ser for seg, er det mulig å argumentere at myndighetene tok i bruk flere former for styring i forhold til Levende Skog.

Politiske og finansielle rammebetingelser ble lagt gjennom at myndighetene la NOK 15 mill på bordet for gjennomføring av LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸, og krevde at de økonomiske aktørene la det samme i fellespotten. Politisk gjorde LMD det klart at det ikke var aktuelt å legge saker som kunne utløse erstatningsansvar for vernede områder til samarbeidet. At myndighetene så klart definerte dette som en prosess for markedsaktørene og skogbruket, selv lenge før sertifisering ble et tema, ga sannsynligvis aktørene den nødvendige autonomi. Det var antakelig også grunnen til at LMD la på is en miljøforskrift for skogbruket, og at når det kom var den godt tilpasset resultatene i Levende Skog. Det samme kan sies om den reviderte skoglova. Etter en stund kom til likevel myndighetene med registreringsverktøyet Miljøregistreringer i Skog (MiS). Her setter altså myndighetene frivillige ordninger høyere enn lovpålegg som alle må

følge. Nettopp av denne grunn mente NU at forskriften ikke burde vært lagt på vent sjøl om Levende Skog var i gang, både fordi den som frivillig ordning ikke gjelder alle, og fordi det er vanskeligere å følge opp og kontrollere en ordning som ikke er lovfesta. En sertifisering er også en mer usikker ordning som ikke er like sterkt kontrollerbar. NU mente det var bra at denne ordningen kom til ved det at man forhandler, og mener at slike samarbeid kan være et godt tillegg til lovverk. I dette tilfellet hevder kritikerne av prosessen at den kom til å stå i veien for et sterkt lovverk (I13). At myndighetene passet Levende Skog inn i deres egne dokumenter blir ansett som en kritisk suksessfaktor for prosessen. Vi kan se dette som meta-governance, i den forstand at myndighetene styrte prosessen ved å la sine egne beslutninger avhenge av resultatet av samarbeidet. På spørsmålet om Levende Skog førte til demokratisering av skogforvaltninga svarer myndighetene slik:

Det å eie, drive, forvalte en skog, det er også en eierrett, så det kan ikke være en demokratisk avstemning hver gang noen skal gjøres. Det ville bryte med grunnleggende retter. (...) Jeg vil i hver fall si at gjennom Levende Skog har mange i skogbruket skjønnet at det er smart å involvere andre folk. Synes ikke det er udemokratisk i utgangspunktet at noen bestemmer over sine egne eiendommer. Så jeg vil ikke helt svare på spørsmålet, for det innebærer å si at skogbruket før var udemokratisk, og det stemmer ikke. Men å involvere andre, det profiterer man på (I15).

Vi kan også se spor av den neste formen for meta-governance; tilrettelegging og veiledning. Myndighetene hadde en sterk rolle i initieringen av prosjektet, og også i å avgjøre hvilke aktører som ble regnet som relevante for samarbeidet. De har støttet kunnskapsutviklinga i samarbeidet, og bidratt til tillitsbygging gjennom å virke som ”tolk og oppmann” mellom aktørene (I15). LMD ”ymtet” også frampå når det gjaldt revisjonen av standardene i 2003. Det ser ut som om rollen som tilrettelegger og veileder var sterkest i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸.

I hvilken grad myndighetene gjennomførte en sterkere intervensjon ved å bidra til det institusjonelle designet for samarbeidet er mer uklart for meg. Selv om LMD karakteriserer seg selv som ”fødselshjelper” for prosessen, og hevder at det i siste instans var de som ”heklet sammen systemet til Levende Skog” (I15), er jeg usikker på i hvilken grad dette gjaldt spillereglene i samarbeidet spesifikt, eller mer generelt. Det som er sikkert, er at LMD var med å sette diskursen om bærekraftig skogbruk på dagsorden, bidro med økonomiske incentiver og var med og foretok et utvalg av aktører.

Så til deltakelse. Myndighetene deltok i forhandlingene i LS¹⁹⁹⁵⁻⁹⁸, men hadde ikke stemmerett og skrev ikke under den endelige avtalen i 1998. De var ikke med i presiseringsrunden i 2001, og var med i LS²⁰⁰³⁻⁰⁶ kun som ”lesende observatører”. I Rådet for Levende Skog har LMD og MD møterett, men ikke stemmerett. Denne strategien blir vurdert som en kritisk suksessfaktor av en aktør fra skogsida: ”Det hadde vært feil å ha valgte

politikere med, disse ville forkludret prosessen. At det politiske nivået ikke er part, er en forutsetning for suksess i denne typen arbeidet” (I7).

Vi ser altså at myndighetene i stor grad har benyttet seg av former for meta-governance som Sørensen og Løfgren karakteriserer som *begrenset intervensjon*, mens de i mindre grad benytter seg sterk intervensjon i form av institusjonelt design og deltakelse.

Levende Skog kan derfor etter min mening gå inn i diskursen om hvorvidt governance-prosesser fører til *demokratisk underskudd* ved at arenaen for beslutninger i skogforvaltningen er overført fra det offentlige rom og over i en mer privat sfære. Dette fører oss over i en debatt omkring demokratibegrepet som jeg ikke har anledning til å gå inn på her, men som ligger langs aksene direkte - representativt demokrati.

Og her kommer vi inn på noe av kritikken av selve begrepet institusjonell kapasitet slik det blir brukt av Amin og Thrift i Hajer og Wagenaar (1995:101). Det blir hevdet at de fire egenskapene ved et samfunn som Amin og Thrift framhever som positive og nødvendige, og som utgjør institusjonell kapasitet, like gjerne kan føre til at sterke elitegrupper og/eller markedet for uforholdsmessig stor makt. I.e. på bekostning av andre, mer demokratiske styreformer. Derfor må governance-prosesser ikke dømmes som positive ved sitt blotte nærvær, men også være gjenstand for kvalitetsvurdering.

Rolf Jensen tar i 2004 opp nettopp denne diskusjonen i artikkelen ”Hvordan styre arealbruk og transport når ”governance” erstatter ”governing”?” i tidsskriftet PLAN. Selv om konteksten og saksfeltet er et annet, er dilemmaene og utfordringene etter min mening de samme:

Begge [både økonomisk liberalisme og mer radikal teori] vektlegger mer makt til folk. (...) Planleggingsteoriens vektlegging av nettverksløsninger burde ikke bli narret av dette [at økt direkte deltakelse fører til mer indikativ styring og mindre offentlig styring], og late som om det ikke er tilfelle (Jensen 2004:6).

Jensen hevder at governance-prosesser og nettverksløsninger kan betraktes som en ”utvidelse og forbedring av demokratiet, forutsatt at ikke smale [men] iherdige særinteresser tar over prosessene (ibid.:10). I samme nummer av PLAN trekker Knut Halvorsen fram at de i governance-prosessen rundt utviklingen av Akerselva Miljøpark dekket formelle og demokratiske hensyn ”ved at det ble laget en plan som etterpå ble behandlet politisk på behørig måte” (Halvorsen 2004:26).

Avslutningsvis vil jeg bare konstatere at mine funn på to punkt skiller seg fra Healeys observasjoner. Jeg har i datamaterialet ikke funnet belegg for å hevde at det å trekke fram forståelsesrammene og skape full enighet om disse, er en forutsetning for å lykkes i forhandlingene. Selvsagt kommer det fram sterke konflikter knyttet blant annet til naturforståelse, men det ser ut til at det har vært like viktig å tone disse ned, som å løfte dem fram i samarbeidet. Jeg finner heller ikke tegn til at aktørene har et bredt utvalg av mobiliseringsteknikker å velge mellom til ulike typer mobiliseringer, eller ser dette som nødvendig i denne sammenhengen.

Jeg vil se litt nærmere på hvilken nytte jeg har hatt av å ta utgangspunkt i Healeys faktorer, og hvilke svakheter jeg har funnet ved dem.

5.2 Var Healeys suksesskriterier et egnet utgangspunkt?

Siden suksesskriteriene jeg har brukt som utgangspunkt for studien er nært knyttet til dimensjoner og egenskaper ved Healeys modell for øvrig, vil jeg bruke noe plass på å kaste et kritisk blikk på den. Først vurderer jeg formuleringene og begrepene i modellen, og viser hvilke justeringer jeg har gjort for å tilpasse den til Levende Skog. I andre avsnitt vurderer jeg kort forutsetningene som ligger til grunn for modellen som helhet.

Svakheter ved formuleringer i modellen

Healey kaller den første dimensjonen *kunnskapsressurser*. Jeg synes det å sette opp kunnskap som egen dimensjon umiddelbart virker logisk. Når det gjelder egenskapene ved dimensjonen, kan man intuitivt gripe innholdet i egenskapen *omfang og fordeling av kunnskap*. Det er likevel en svakhet at det er vanskelig å vite hvem som skal avgjøre hvilken kunnskap som er relevant i den aktuelle prosessen som studeres: aktørene, forskeren eller andre? Healey selv peker på at det potensielle omfanget av kunnskap er uendelig, men kommer ikke opp med annen løsning enn at ”omfanget må begrenses” (Healey 1999:14). Det blir dermed vanskelig å avgjøre når omfanget av kunnskap er ”godt nok”.

Den neste egenskapen, *forståelsesrammer*, er for meg også lettfattelig. Slik jeg forstår Healey, legger hun vekt på å trekke fram i lyset de forforståelsene ulike aktører går inn i et samarbeid med, fordi disse forforståelsene legger premisser for konkrete handlinger. Er forforståelsene tause (uuttalte og/eller ubevisste), blir det svært vanskelig å komme fram til en felles virkelighetsforståelse for aktørene. I de fleste tilfeller er dette en forutsetning for å lykkes i forhandlingssituasjoner (Amdam og Veggeland 1998). I Levende Skog har jeg pekt

på at man kan diskutere om nettopp det motsatte har vært tilfelle: ved å la de underliggende strukturene ligge greide en å holde temperaturen mellom aktørene såpass nede det ble mulig å behandle konkrete saker.

Betydningen av begrepet *integrasjon* er derimot ikke innlysende etter min mening. Det er heller ikke enkelt å gripe hvorfor Healey vil trekke fram *integrasjon* som selvstendig egenskap i modellen. Den overlapper både med den forrige egenskapen (forståelsesrammer) og med den neste egenskapen Healey har kalt åpenhet og læring. Jeg tror integrasjon kan løses under forståelsesrammer, i den grad aktørene framhever at integrasjon som relevant i den enkelte prosess.

Healey trekker fram mange sider ved en prosess som kan vurderes som tegn på *åpenhet og læring*. Det er umiddelbart forståelig hva hun vurderer som viktige aspekter ved dette, og hvordan en skal identifisere disse i prosessen. Det er ikke tvil om at aktørene selv ser på Levende Skog-prosessen som banebrytende arbeid i forvaltningsfeltet, og et lærestykke til bruk i liknende samarbeid siden. Å overse læringsaspektet, vil være å kaste på båten all innsats som er lagt ned gjennom mange år. Likevel vil mener jeg må bruke en mer systematisk tilnærming til læringsaspektet ved en prosess, for å få mer ut av denne dimensjonen, enn vi kan finne hos Healey. Glosvik sin læringsmodell kunne vært en god måte å nærme seg dette på, som jeg ikke har hatt anledning til å bruke denne gangen (Glosvik 2000). En mer systematisk tilnærming til læring i prosessen, kan også bidra til større grad av integrasjon ved å diskutere forståelsesrammene og de verdier de bygger på, når dette er ønskelig.

Relasjoner er den neste dimensjonen Healey har lagt til modellen. Det å studere *relasjonsstrukturene* i samarbeidsprosesser er ikke nytt, blant annet vurderer også Jessop (2003), Putnam (2000), Flyvbjerg (2001) dette som viktig. Måten Healey velger å strukturere relasjonene på, skaper en viss orden og oversikt, men det gjenstår likevel flere utfordringer på veien mot en svært god framstilling av relasjonene i Levende Skog.

Med unntak av muligheten for å vise fluktuasjoner i aktørenes deltakelse gjennom prosessen, synes jeg Healeys *aktøranalyse*, sammen med nettverksanalysen i neste avsnitt, gir et oversiktlig bilde av aktørene i Levende Skog og relasjonen dem imellom.

Denne måten å lage oversikt over deltakelse på, har flere fordeler. Den gir selvsagt et forenklet bilde av virkeligheten, men viser balansen mellom ulike typer aktører, og hvilken rolle de spiller i prosessen. Den sier noe om hvilke forvaltningsnivåer som er sentrale. Kartet

kan også brukes til å gi oversikt over hvordan enkelte organisasjoner involverer ulike nivå internt.

Grunnen til å vise ikke-deltakere i samarbeidet, er at det kan være interessant å se hvem som holdes/holder seg utenfor samarbeidet, for videre å diskutere hva grunnlaget for ikke-deltakelse er. På den måten kan figuren også brukes som utgangspunkt for å diskutere dynamikken i maktforholdene de ulike aktørene mellom, om de anser deltakelse eller ikke-deltakelse som rett strategi for å nå sine mål, og på hvilken måte enkeltaktører har anledning til å holde andre utafor samarbeidet. Begrepet "aktøranalyse" blir dermed ikke helt dekkende, og kan kanskje erstattes med "partsanalyse", for å vise til at det kan finnes atskillig flere parter i saken, enn de som er aktivt deltagende aktører.

Figurens sirkelform angir også at det finnes et sentrum for prosessen, og presser en til å vurdere om det er enkeltaktører, grupper av aktører eller eventuelt andre konstellasjoner som utgjør "navet" i prosessen. Dette får en ikke tak i på samme måten ved å sette det samme materialet i tabellform. Potensielt må en også lage flere ulike tabeller for å vise omtrent det samme. Tre slike tabeller blei laget i GoFOR, for å vise henholdsvis nivåtilhørighet, påvirkningsgrad og deltakelse på tidsaksen. Tabellene finnes som vedlegg 8-10, for å vise et mulig alternativ til Healeys måte å visualisere aktører og interessenter på.

I sin artikkel fra 1999, tar Healey opp aktørenes kulturelle identitet som viktig kriterium for samhandling. Dette har jeg ikke hatt anledning til å ta opp i denne sammenhengen. Både fordi tidsrammene for oppgaven ikke har gitt anledning til det, og fordi datamaterialet ikke ga gyldige data for dette temaet. Veldig overflatisk kan en kanskje anta at NU sin rolle som "rebell", NNV sin rolle som kompromissløs "bråkebøtte" og Statskog som ansvarlig og konfliktdempende aktør, har spilt en rolle i prosessen. Jeg er likevel usikker på hvordan Healey mener en skal vurdere dette, og til en viss grad også hvorfor.

Healeys skjema over *nettverksstruktur* er utgangspunkt for min skjematiske framstilling av relasjonene mellom aktører og grupper av aktører i Levende Skog. Det viste seg raskt at det er en stor utfordring å framstille slike strukturer på en fornuftig måte. Healey har selv valgt ulike framstillingsmåter i sin tidlige utgave av modellen fra 1999, og i en artikkel fra 2003, der hun analyserer governance-prosessen Grainger Town Project (GTP). Det framgår ikke av artikkelen om endringene er en videreutvikling av modellen, eller er en tilpasning til GTP.

Jeg mener en framstilling av nettverksstrukturen er en fornuftig måte å forsøke å avsløre mønster som ellers er vanskelig å få øye på, for eksempel uformelle bånd. Nytteverdien må likevel veies opp mot arbeidet som må legges ned i å lage framstillingen. Å lage en

etterrettelig oversikt etter Healeys mønster er svært tidkrevende. En kan si at jo tettere koplinger og jo flere deltakere i nettverket, desto mer komplisert blir det å framstille nettverket på en god måte. Dette er et dilemma, fordi det kanskje er ved de mest komplekse prosessene en har mest bruk for en skjematisk framstilling.

Dermed kan en si at *omfang av aktører og nettverkstrukturer* som Healey har lagt under relasjonsressursen, henger sammenheng og til dels overlapper egenskapen hun har kalt *maktstrukturer*. Disse må derfor sees i sammenheng.

Det kan se ut som om *koordinering av nettverk* som egenskap ved relasjonsressursen kan være mindre relevant for Levende Skog. Jeg er usikker på om dette i hovedsak kommer av det nasjonale trekket ved Levende Skog, prosessens saksfelt mer generelt, eller om det skyldes at datamaterialet er for tynt på dette punktet.

Datamaterialet er ikke egnet til å si noe om det er overlapp på individnivå. Det kan tenkes at folk er medlemmer av både NNV og WWF-Norge på en gang, eller at skogbrukere er medlem av miljøvernorganisasjonene, men dette har vi ikke informasjon om. Geografisk overlapping, som Healey fant i GTP, anser jeg som mindre aktuelt i en prosess som foregår på nasjonalt nivå. I den grad en kan si at enkelte nettverk overlapper hverandre, er LMD og MD fellesnevnerne for både miljø- og skogbruksmiljøet. Ellers er det lite som tyder på at miljø- og skogbruksnettverkene overlapper i særlig grad. Aktørene har heller ikke vært inne på dette. Igjen er det også vanskelig å avgjøre hva som er "tilstrekkelig" med koordinerende kanaler mellom de ulike nettverka.

Maktbegrepet er ikke entydig i seg selv. Healey skiller mellom makt organisasjonene har til å handle på egne hånd, og til å samhandle. Det er mulig at annen bruk av maktbegrepet kunne vært mer nyttig, men dette har jeg ikke vurdert.

De forskjellige aktørene oppga å være i posisjon til å utøve ulike typer makt på ulike tidspunkt i prosessen. Typisk var for eksempel at der formelle regler hindret miljøvernorganisasjonene i å påvirke forvaltningen direkte, gikk de veien om opinionen for å tilrive seg makt til både å initiere og åpne prosesser, noe de i utgangspunktet formelt (og i praksis?) ikke hadde anledning til.¹⁸ Ett av resultatene av Levende Skog, utover de konkrete standardene som blei forhandlet fram og undertegnet av partene i samarbeidet, er derfor at maktbalansen i skogforvaltninga er forskjøvet først fra myndighetene i retning næringa, og

¹⁸ Opinionen er her publikum generelt, og kunder i markedet, både industrien og sluttbrukerne, spesielt.

deretter fra næringa til omverdenen ved opinionen og markedet. Dette blir bekreftet blant annet i Skogmeldinga fra 1998 (LMD 1998:5.4.1).

Den siste dimensjonen i Healeys modell er *mobiliseringsevne*. Healey er her opptatt av hvilke egenskaper aktørene må ha for å kunne utnytte kunnskaps- og relasjonsressursene best mulig; 1) Mulighetsstruktur, 2) Arenaer, 3) Repertoar og metode og 4) Endringsagenter.

Begrepet *mulighetsstruktur* er for meg ikke selvforklarende, men ved å se nærmere på hva Healey tenker om innholdet i det, blir det lettere å forstå. Jeg har lett etter en bedre oversettelse for Healeys begrep *opportunity structure*, men har vendt tilbake til Jørgens Amdams oversettelse mulighetsstruktur.

En vurdering av mulighetsstrukturen i Levende Skog ser ut til å være verdifull. En slik vurdering klarlegger hvilke endringer som var mulige, hvilke utfall som var ønskelige og hva som eventuelt kunne hindre dette i prosessen. Aktørene i Levende Skog forklarer hele samarbeidet delvis med nettopp dette at "en mulighet for endring oppsto". Som jeg viste i forrige kapittel, var det enighet om at en institusjonell endring var nødvendig, men begrunnelsene var forskjellige. Det var diskrepans mellom miljø- og skogsida om hvilken endring som var ønskelig, det viktige var at alle var innstilt på endring. Det er også mulig at Healey her tenker at en her kan trekke inn *metagovernance* som trekk ved mulighetsstrukturen. Hvilke endringer som er mulig, må i stor grad avhenge av hvordan myndighetene velger å forholde seg til og styre den enkelte governance-prosess.

Begrepet *arena* går igjen i mange sammenhenger og er for meg umiddelbart forståelig. Healey er opptatt av at slike arenaer kan skapes av aktørene for å ivareta de muligheter for handling som oppstår. Denne egenskapen avhenger dermed av at mulighetsstrukturen er bevisstgjort. Jeg vil hevde at det å se nærmere på arenaene i Levende Skog, åpnet opp for en bedre forståelse av hvor aktørene kunne oppnå innflytelse. Hvilke arenaer som ga størst innflytelse, var ikke så opplagt som først antatt.

Jeg har vurdert det slik at den egenskapen ved mobiliseringsevnen som Healey har kalt *repertoar og metode* overlapper med egenskapen *læring og åpenhet* ved kunnskapsdimensjonen. Disse burde kunne behandles sammen. Hensikten med å se på denne siden ved mobiliseringsevnen hos aktørene i Levende Skog, vil være å vurdere hvilket repertoar av mobiliseringsteknikker og samarbeidsmetoder aktørene hadde før prosessen tok til, og om de eventuelt har lært noe nytt de kan ta med seg videre.

Begrepet *endringsagenter* er mye brukt, men begrepet *nøkkelpersoner* eller *nøkkelagenter* kan også brukes om personer som virker som drivkraft inn en prosess

(Jacobsen 2004). Healey vil identifisere endringsagentene fordi hun hevder at det er vesentlig at aktørene er enige om hvem som agerer som endringsagenter og hvilke kvaliteter de burde besitte. Aktørene i Levende Skog pekte på enkeltpersoner som var helt avgjørende for at en lyktes med prosessen.

Ved å identifisere endringsagentene kan en også avdekke tilslørte maktforhold fordi endringsagentene ikke nødvendigvis sitter i formelle stillinger som gir dem den statusen (Jacobsen 2004). Denne egenskapen overlapper dermed sterkt med *maktstrukturer* som ligger under relasjonsdimensjonen. Samtidig overlapper den med *kunnskapsomfang* under kunnskapsdimensjonen, fordi det prosessledelse og sekretariatsfunksjon i høyeste grad også er spesifikke kompetanseområder.

Jeg fikk en anelse om overlappingen mellom ulike dimensjoner i modellen allerede da jeg begynte å strukturere rådataene etter den. Dette var jeg inne på da jeg diskuterte gyldigheten for dataene i metodekapittelet. Det viste seg at en del data kunne høre hjemme flere steder, og jeg måtte gå flere runder før jeg kunne si meg fornøyd med plasseringen. I etterkant vil jeg si at dette bekrefter det mønsteret med overlappende emner jeg har sett underveis.

En annen svakhet ved begrepene i modellen er at de i for liten grad er operasjonalisert ned på et håndgripelig nivå, med tanke på å evaluere prosesser. Hvor mange aktører skal delta for at deltakelsen kan anses som *bred*, når er kanalene mellom ulike nettverk *tilstrekkelig* åpne, hvordan måle *grad av* bevisst refleksjon. Dette overlater til forskeren å gjøre en skjønnsmessig vurdering, noe som kan være vanskelig.

Healeys sterke fokus på "place", eller sted og rom, blir etter min mening mindre viktig i nasjonale naturforvaltningsprosesser som Levende Skog. Det faktum av modellen originalt er engelsk, er en språklig tilleggsutfordring. Det blir vanskeligere å vurdere de reint språklige sidene ved modellen, som kan ha stor betydning for hvordan modellen reint intuitivt blir oppfattet. Oversettelse av slike modeller, kan være et kritisk punkt for hvordan de oppfattes: språklige skjevheter, nyanser i faglige termer, misforståelser. I denne oppgaven har jeg forholdt meg til både den engelske utgaven og Jørgen Amdams norske oversettelse slik den framstår i notatet *Planlegging for regional utvikling og partnerskap* (Amdam 2004). Jeg vurderte å gjøre enkelte språklige endringer, som kunne gjøre modellen lettere å gripe uten å endre innholdet i begrepene, men har holdt meg til Amdams oversettelse.

Svakheter ved forutsetninger for modellen

Et helt annet spørsmål er om forutsetningene for modellen holder i seg selv. Fordi rammene av oppgaven ikke tillater det, kan jeg ikke vurdere disse forutsetningene i detalj. Jeg må nøye meg med kort å peke på at noen av de underliggende forutsetningene er under debatt. Stikkord for debatten er *kommunikativ rasjonalitet, makt og meta-governance*:

Noen teoretikere ser svakhetene ved governance som så gjennomgripende at det ikke er egnet som styringssystem. Blant andre kritiserer Bent Flyvbjerg optimismen som er knyttet til framveksten av governance som styringsmekanisme (Flyvbjerg 1991). Han kritiserer styringssystemene sitt teoretiske utgangspunkt i Habermas sin kommunikative rasjonalitet og diskursetikk for å være idealisert og fjernt fra virkeligheten.¹⁹ Flyvbjerg er derimot tilhenger av Foucault som fokuserer på maktforholdene i samarbeidsprosesser, noe han hevder er en avgjørende og lite påaktet faktor i samhandling og planlegging (og i all sosial handling overhodet).²⁰ Med Flyvbjerg sitt utgangspunkt faller en av de viktigste forutsetningene for governance som styringsverktøy: nettopp den kommunikative rasjonalitet og troen på dialogen.

Enkelte teoretikere, for eksempel Stanley Stein og Thomas Harper (2003), tilbakeviser imidlertid noe av slagkraften i et sterkt fokus på makt. De hevder at Foucault tillegger maktbegrepet for stor vekt, og at planlegging bygget på hans prinsipper tar bort søkelyset fra andre viktige aspekter som tillit, solidaritet og felleskap (ibid.:131). Slik jeg forstår dem, mener de at Foucaults tilnærming til sosial samhandling i verste fall paralysere all planlegging og gjør konsensusbygging til en umulig øvelse.

Hensikten med å trekke frem denne debatten er å peke på at Patsy Healey og hennes arbeid med institusjonell kapital og kapasitetsbygging ikke pågår i et vakuum. Tvert imot er den en del av en pågående diskurs om analytisk innfallsvinkel i samfunnsplanleggingen.²¹ Denne debatten kan sees i sammenheng med blant annet makt knyttet til diskursen om meta-governance, som jeg tok for meg under punkt 5.1. Kritikken her dreier seg om myndighetenes mulige manglende evne og vilje til å styre disse nye styringssystemene, og på den måten sikre at politikkutforming og myndighetsutøvelse på felt som av ulike årsaker er viktige for allmennheten, ikke skjer på snevre arenaer uten demokratisk legitimitet.

¹⁹ Habermas har satt opp fem diskursetiske hovedprinsipper: generalitet, autonomi, ideell rolletaking, maktnøytralitet og transparens (min oversettelse fra Flyvbjerg 1991:381).

²⁰ Fortolkning av Stein og Harper 2003:127.

²¹ Se også feks Jessop 1990, 1999 og 2002, Albrecht og Mandelbaum 2005 (red.).

Jeg har ikke kunnet utfordre eller vurdere årsaksstatus til de ulike dimensjonene og egenskapene årsakssammenhengen verken i modellen eller i Levende Skog. Healey selv sier at dette er en kausalmodell der kunnskaps- og relasjonsressurser er nødvendige, men ikke tilstrekkelig faktorer for økt institusjonell kapasitet. For å dra nytte av disse to ressursene, må en også ha evne til mobilisering, som samtidig skal ledes ut av kunnskaps- og relasjonsressursene. At jeg i stor grad fant de samme suksessfaktorene i Levende Skog som Healey har identifisert, kan tas som verifisering av hennes funn. Men dette gjelder ikke sammenhengen mellom de tre dimensjonene kunnskap, relasjoner og mobilisering. Det er ikke mulig ut fra mitt materiale å si at det Healey kaller en kausalmodell, virkelig er det. For meg likner det mer en samspillmodell der en peker på enkelte forhold en mener har betydning, men uten å hevde en konkret samvariasjon mellom de ulike dimensjonene og en bestemt retning.

Modellen er også ment å vise scenarier for interaksjonen mellom eksternt press og den lokale institusjonelle kapasiteten, der jeg antar at utfallet "Local Modelling of External Pressures" er det ønskelige, se vedlegg 11. Disse scenariene må stå ukommentert, siden jeg ikke har hatt anledning til å gå inn i disse. Styrken ved Healeys arbeid er at hun som en av få, går så konkret til verks i forsøket på å lage et analyseverktøy for disse nye styreformene.

Til spørsmålet om en kan behandle prosesser knytta til skogforvaltning på samme måte som en behandler prosesser knytta til byplanlegging, vil jeg hevde at likheten mellom prosessene ser ut til å være slående, til tross for noen forskjeller, knytta spesielt til geografisk utstrekning og det offentliges rolle i prosessene. En dimensjon jeg ikke har vurdert, er forskjellene som kan ligge i de to lands kontekster innen politikkdanning og deltakelse generelt. Med visse forbehold ser det altså ut til at de samme suksessfaktorene opptrer i disse to ulike prosessene.

3.3.1 Konklusjon

Jeg mener nå å ha belegg for å hevde at de viktigste suksessfaktorene for Levende Skog som governance-prosess var

- valg av tidspunkt for initiativet
- myndighetenes holdninger til prosessen
- aktørenes dynamiske kunnskapssyn
- vilje og evne til å definere enkeltsaker og aktører ut av samarbeidet
- evne til å endre kurs underveis
- samlende prosessledelse

Ved å ta i bruk Healeys evalueringsverktøy fikk jeg raskt en god oversikt over materialet. Det viste seg tidlig at suksessfaktorene i Levende Skog i stor grad hadde sammenfallende mønster med suksessfaktorene Healey har identifisert i sitt arbeid. Dette har jeg tatt til inntekt for at suksessfaktorene i Levende Skog ikke er spesifikt knytta til skogbruk som felt, og heller ikke nødvendigvis det norske forvaltningssystemet.

Jeg mener også at denne gjennomgangen viser at Healeys modell har svakheter knyttet til begrepsbruken og at flere temaer overlapper hverandre. Noe av problemet ser ut til å ligge i at begrepene ikke blir operasjonalisert ned til et håndgripelig nivå. Dette gjør modellen mindre brukbar som evalueringsverktøy. Den største utfordringen ved modellen er likevel at den er svært arbeidskrevende. Den ser ut å gi en relevant oversikt når egnet datamaterialet er samlet inn, men nytteverdien må vurderes opp mot arbeidsinnsatsen. Det kan også være krevende å få tilgang til ”egnete data”, fordi en er avhengig av å komme på innsida av prosessene for å kunne diskutere egenskaper som forståelsesrammer og maktstrukturer. Forutsetningene for modellen er omstridt, det samme gjelder begrepet institusjonell kapasitet i det store og hele.

Et argument for likevel å gå løs på oppgaven, kan være at med den framveksten vi ser av stadig flere governance-prosesser også i Norge, mener jeg vi bør spandere på oss å bruke tid også på å vurdere om den demokratiske legitimiteten i disse prosessene holder. I den sammenheng trenger en flere som tør å kaste seg over oppgaven det er å utvikle verktøy som kan brukes til dette formålet.

PARADIS GOKK

Ja, jeg liker dissa kratta
Dissa helt og fullstendig
oversette stedene
Grunneieren kan'ke få fram
no' drivverdig skau
drenering blir altfor dyrt
og orekjerret
det ække no særlig til ved

Nå har'e blitt dissa halvsumpa
områda
hvor buskaset filtrer seg sammen
og lukta av vassjuk jord
slår imot
som kan komma seg fram i deg
på den der
utilsikta
måten

Rådyrhuene kan glane i vei
gjennom løvverket
spisse øra når vi nynner på et vers
klemme nesebora sammen
mot dunsta di
og billene krabber
med stakkato bevegelser
over barken
på ei buske
Sånn som de der bregnene
beveger seg
med vindpustet da!
Og hattsoppene
der står'em og dirrer
i glansen sin
når'u sneier borti med
skotuppen
Her er marka blaut
og kvistene på bakken
blir så seige

Filosofer! Politikere!
tåler vi alle en ekstra
trøkk etter å ha snust
innom dissa
traktene?
Fyr'n fra kommunestyret!
Du sku' sett'n
åssen puppilla utvida seg
gråsjatteringa på furubarken
seiv igjennom
det urealistiske
panseret hans, nå gløtter'n
inn under en stein
for å få nye
innspill
i barnehageproblematikken
sjukehjemsøkonomien
kommer tel å bli mer håndterlig
etter vi har kikka på åssen
måsan gror
oppetter
ei tyrirot
og et sted i bakgrunnen
driver vinden på
og virvler rundt med en
p l a s t p å s a
Likningsoppgjøret!
det kommer til å gå så greit, så greit
etter at vi har bynt å merke oss
variasjonene
i den lystige kvekkinga
fra paddedammen
like før nå ja
så blir vi nok fornøyde
med en humpete
liten sti for å komma oss
hjem tel kvelds

Jørn Berget

6 Avsluttende refleksjoner

Proessen Levende Skog var avhengig av en rekke sammenfallende faktorer for å lykkes. Gjennomgangen har vist at myndighetenes strategi for meta-governance var svært viktig, både for å sikre samarbeidet visse demokratiske trekk og den nødvendige autonomi. Det at vi nå har nye styrformer uten åpenbare forholdsregler for å sikre denne typen demokratisk legitimitet, skulle bety at en i samfunnsplanleggingen var svært interessert i å vurdere kvaliteten på hver enkelt av de prosjekter og prosesser som settes i gang under ”governance-flagg”. Det ser ut til at det fremdeles mangler entydige verktøy som måler kvalitet på slike prosesser. Dermed har oppgaven for meg brakt på banen nye problemstillinger; Hvordan kan vi utvikle gode, håndgripelige verktøy for å analysere de nye styringsformene? Kan vi utvikle verktøy som kan brukes på governance-prosesser på ulike felt?

Etter mitt syn er det grunn til å tro at liknende prosesser innenfor en rekke felt møter de samme dilemmaer som en for eksempel finner i byplanprosesser. For eksempel under utarbeidinga av forvaltningsplaner for landskapsvernområdene rundt Reinheimen Nasjonalpark i forkant av vernevedtakene i 2006, eller i verneprosessen rundt Geiranger - Herdalen Landskapsvernområde som nå er på UNESCO sin naturarvliste. Dette er en antakelse jeg ikke har hatt anledning til å gå inn i denne gangen, men som ligger i bakhodet i påvente av en gylden mulighet til å studere dette nærmere.

Mange av dimensjonene ved prosessen er så komplekse at jeg gjerne ville brukt mer tid på enkelte av dem, for eksempel maktstrukturer eller læring. Jeg må også leve med at det er kilder jeg ikke har hatt anledning til å studere, men som kunne gitt en enda bredere innsikt i saken. Det hadde selvsagt også vært mulig å se på prosessen på andre måter, for eksempel gjennom diskursanalyse eller ved bruk av spillteori.

Etter endt arbeid, synes jeg fremdeles det er like spennende å tenke seg at de nye formene for samfunnsstyring bringer med seg fruktbare, men utfordrende samarbeid for aktører i alle sektorer.

Referanser

- Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland 1998: *Teorier om samfunnsplanlegging. Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Amdam, Jørgen 1999: *Områderetta politikk. Utfordringer for regionalpolitikken ved århundreskiftet*. PLAN 1999:1-2
- Amdam, Jørgen og Roar Amdam 2000: *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Amdam, Jørgen 2004: *Planlegging for utvikling og partnerskap*. Upublisert notat. Volda: Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda
- Amdam, Jørgen 2005: Forelesning over regional planlegging, høst 2005. Volda: Høgskulen i Volda
- Amdam, Roar 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Amdam, Roar 2006: *The governance turn in public health and regional planning*. Notat 2006:13. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda
- Argerys, Chris 2003 [1992]: *On Organizational Learning*. Oxford: Blackwell Publishing
- Arnesen, Tor, Trude Hella Eide, Jørund Aasætre 2004: *Levende skog prosessen – fortid, nåtid og framtid*. En evaluering. ØF-rapport nr. 16/2004. Lillehammer: Østlandsforskning
- Bischoff, Annette 2003: "På stier mellom landskap og landskaping". I Rapport fra *Forskning i friluft* 2002:199-211 (FRIFO; red.). Oslo: FRIFO
- Bischoff, Annette og Alf Odden 2000: *Moderniseringsprosesser i utmarka – konsekvenser av endringer innenfor friluftslivet*. Artikkel i Utmark 1-2000. Lillehammer: Østlandsforskning
- Bjørnå, Hilde et al. 2007²²: *Taking Stock of National Research on Democracy in the Network Governance. The case of Norway*. Working Paper 2007:8. Roskilde: Roskilde Universitet; Center for Democratic Network Governance
- Blindheim, Terje og Dag Hjermann: *The Living Forests Project and Forest Conservation*. Paper på konferansen National Forest Programmes in a European Context, EFI Proceedings No. 44, 2002: 73-80. Joensuu: European Forest Institute
- Brox, Ottar 1995: *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlagets metodebibliotek
- Dåsnes, Morten 2001: *The Living Forests Process seen from Recreation Perspectives*. Paper på konferansen National Forest Programmes in a European Context, EFI Proceedings No. 44, 2002: 69-72. Joensuu: European Forest Institute
- Farner, Asle 2003: *Verktøst som verktøy i plan- og utviklingsprosesser. En veileder for prosessledere*. Oslo: Kommuneforlaget
- Flyvbjerg, Bent 1991: *Rasjonalitet og makt. Bind II: Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. Odense: Akademisk Forlag
- Glosvik, Øyvind 2000: *I grenselandet – læring mellom stat og kommune*. Rapport nr. 75. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap; Universitetet i Bergen
- Healey, Patsy 1997: *Collaborative Planning. Shaping places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave
- Healey, Patsy et al. 1999: *Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regenerations Projects*. Paper i spesialutgave av FUTURA (Journal for the Finnish Society for Future Studies) 1999:3. Helsinki: The Finnish Society for Future Studies
- Healey, Patsy et al. 2003: "Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance" i Hajer og Wagenaar *Deliberative policy analysis – understanding governance in the network society* 2003:60-87. New York: Cambridge University Press
- Hellevik, Ottar, 1987 [1977]: *Forskningsmetode i sosiologi og stasvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hobbelstad, Kåre, Terje Gobakken og Johan Swärd 2004: *Evaluering av Levende Skog. Tilstand og utvikling i norsk skog vurdert i forhold til enkelte standarder*. NIJOS 19-2004. Ås: NIJOS
- Hogwood, Brian OG Lewis Gunn 1997: "Why "perfect implementation" is unattainable." I *The policy process. A reader*. Michael Hill (red.) Essex: Pearson Education Limited
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang 1993: *Metodevalg og metodebruk*. Otta: TANO

²² Hilde Bjørnå, Synnøve Jenssen, Torill Nyseth, Asbjørn Røiseland, Signy Irene Vabo, Nils Aarsæther.

- Jensen, Rolf 2004: *Hvordan styre arealbruk og transport når "governance" erstatter "governing"?* I PLAN 5/2004:4-11. Oslo: Universitetsforlaget
- Jessop, Bob 2003: *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Lancaster: Lancaster University; Department of Sociology
<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Kjeldstadli, Knut 1992: *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nerland, Jørgen Endseth og Nils Olof Vikander 2003: *Kunnskap og friluftsliv. Viten om naturen – et glemt fundament i friluftslivssammenheng*. I Rapport fra Forskning i friluft 2002:166-198 (FRIFO; red.). Oslo: FRIFO
- Odden, Alf 2004: *Friluftsliv og ungdom – tradisjon og trender*. Innlegg på Landskonferanse Friluftsliv i Tromsø 2.-4. juni 2004. Bø: Høgskolen i Telemark
- Offerdal, Audun 2000: "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.) 2000: *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget
- Ouff, Susanne, Else Ragni Yttredal og Lars Halvorsen 2007: *"The Living Forests Process (1995-2006). A Laboratory for New Modes of Governance In Forest Policies"*. Upublisert rapport. Volda: Møreforskning Volda
- Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton
- Putnam, Robert D. 2000: *Bowling alone. The collapse and Revival of American Community*. New York: SIMON & SCHUSTER
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- Ryen, Anne 2002: *Det kvalitative intervjuet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sanness, Berit 2001: *The Living Forests Process – the perspective of Forest Owners*. Paper på konferansen National Forest Programmes in a European Context, EFI Proceedings No. 44, 2002: 59-68. Joensuu: European Forest Institute
- Stein, Stanley M. og Thomas L. Harper 2003: *Power, Trust and Planning. Contrasting Approaches to Planning Theory and Practice*. I Journal of Planning, Education and Research 23:125:139. Tallahassee: Association of Collegiate Schools of Planning
- Stoker, Gerry 2004: *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. London: Palgrave Macmillan
- Strand, Torodd 2001: *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sverdrup-Thygeson, Anne, Pia Borg, Erling Bergsaker 2005: *Miljøhensyn på hogstflatene – før og etter Levende Skog*. Norskog-rapport 2005:1. Oslo: NORSKOG
- Sørensen, Eva og Karl Løfgren 2007: *How to meta-govern policy networks in e-government?* Working paper 2007:4. Roskilde: Center for Democratic network Governance
- Sæther, Bjørnar 2000: *Regulering og innovasjon. Miljøstrategier i norsk treforedlingsindustri 1974-1998*. NIBR-rapport 2000:1. Oslo: NIBR
- Vittersø, Joar 1994: *Predisposisjoner for naturopplevelser*. DN-notat 1994:7: Friluftsliv: Effekter og goder. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning
- Yin, Robert K. 2003: *Applications of Case Study Research*. Thousand Oaks, SAGE Publications

Andre kilder

Rapporter og brosjyrer

- Levende Skog 1998b: *Rapport 11. Sluttrapport fra Delprosjekt 2*. Oslo: Levende Skog
<http://www.levendeskog.no/pdf/RAPPORT%2011.pdf> (15.11.06.)
- Levende Skog 1998e: *Oppsummering om Levende Skog pr 30.06.98*. Oslo: Levende Skog
<http://www.levendeskog.no/4-sider.htm> (29.10.06.)
- Levende Skog 2006c: *Levende Skog, standard for et bærekraftig norsk skogbruk* (Vedlegg til sluttprotokoll). Oslo: Levende Skog
- Levende Skog 2006f: *Høringsuttalelser Levende Skog 2006*.

Levende Skog 2007: *Rådet for Levende Skog konstituert*. Pressemelding. Oslo: Levende Skog
http://www.skog.no/MODULES/Nyheter/article.asp?Data_ID_Article=2199&Data_ID_Channel=9&showold=true (06.12.07)

Tidsskrift

Holsen, Terje 2000: *Dersom § 20-1 er svaret, kanskje spørsmålet heller burde vært...?* Plan 3/2000. Oslo: Universitetsforlaget
Halvorsen 2001: *Nytt forskningsprogram om endringsprosesser i byer [ingen egentlig tittel]* Plan 1/2001. Oslo: Universitetsforlaget
Hals, Anders 2007: *Biologisk viktige områder – Et element i Levende Skog* i SKOGeieren 10/2007. Oslo: Norges Skogeierforbund

Lovverk, forskrifter og meldinger

LMD 1998a: St.meld. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren (Skogmeldinga)*. Oslo: Landbruksdepartementet
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/19981999/Stmeld-nr-17-1998-.html?id=192088>
LMD 1998b: St.meld. 17 (1998-99) *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren (Skogmeldinga)*, kortversjon. Oslo: Landbruksdepartementet
LMD 2005: Lov 2005-05-27 nr 31: *Lov om skogbruk (Skogbrukslova)* Oslo: Landbruks- og matdepartementet
<http://www.lovdato.no/all/hl-20050527-031.html>
LMD 2006: FOR 2006-06-07 nr 593: *Forskrift om berekraftig skogbruk*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet
<http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=sf/sf/sf-20060607-0593.html>

Nettsider

FSC 2007: 13.02.07 (Forest Stewardship Council) http://www.fsc.org/en/about/about_fsc/mission
WWF 2007: 14.02.07 (World Wide Fund)
http://www.wwf.no/om_wwf/dette_jobber_med/skog/index.cfm
NSF 2006: 22.02.06: http://www.skog.no/MODULES/Nyheter/article_sok.asp?Data_ID_Article=1705

Skjønnlitteratur

Baricco, Alessandro 1997: *Silke* (originaltittel *Seta*). Oslo: Aschehoug & Co.
Berget, Jørn 2006: *Ut av spell*. Oslo: Damm
Børli, Hans 1995: Samlede dikt. "Teologi" først utgitt i *Kont-Jo. Viser og vers fra tømmeraskogen* (1957). "Ett er nødvendig" utgitt først i *Vindharpe* (1974). Oslo: Aschehoug
Gulbrandsen, Trygve 1935 [1933]: *Og bakom synger skogene*. Oslo: Aschehoug & Co.
Hagerup, Inger 1999 [1969]: *Det tatoverte hjertet*. Oslo: De norske Bokklubbene
Saint-Exupéry, Antoine de 1998 [1962]: *Den lille prinsen* (originaltittel *Le petit prince*). Oslo: Aschehoug & Co.

Annet

NRK1 2007: *Skogens Konger*. Dokumentarprogram. Brennpunkt, NRK1, 02.01.07
<http://www1.nrk.no/nett-tv/klipp/217224>

Vedlegg

1. Sammenligning av Grainger Town Project og Levende Skog
2. Oversikt over organisasjoner til intervju
3. Intervjuguide for aktører innenfor Levende Skog
4. Intervjuguide ikke-deltakende aktører
5. Forforståelse og potensielle konflikter knyttet til disse
6. Oversikt over interessenter i Levende Skog etter forvaltningsnivå og sektor
7. Relasjonskart for aktørene i Levende Skog
8. Aktører etter sektortilhørighet (GoFOR)
9. Aktører etter nivåtilhørighet og påvirkningsgrad i prosessen (GoFOR)
10. Deltakelse på tidsakse 1995-2006 (GoFOR)
11. Scenarier for interaksjonen mellom eksternt press og lokal institusjonell kapasitet

Ett er nødvendig

Ett er nødvendig – her
i denne vår vanskelige verden
av husville og heimløse:

Å ta bolig i seg selv
Gå inn i mørket
og pusse sotet av lampen.

Slik at mennesker på veiene
kan skimte lys
i dine bebodde øyne.

Hans Børli

Vedlegg 1 Sammenlikning av Grainger Town Project og Levende Skog

Likheter		Forskjeller	
I prosess	I kontekst	I prosess	I kontekst
Næringsinteressene proaktive i sin tilnærming til å finne nye løsninger.	Tendenser i samfunnet tilsier at befolkning, publikum, kunder vil ha mer direkte innflytelse (ny situasjon).	Offentlige aktører generelt mindre makt i LS enn i GTP. ¹	For LS: mer globalisert kontekst, for eksempel press fra internasjonale kunder
Økonomisk støtte fra både offentlige og kommersielle aktører	Endringer i "modes of governance" er spredt utover geografisk og innenfor ulike typer prosesser (utfordringene er de samme på mange felt i samfunnet)	Store geografiske avstander i Levende Skog, vanskeligere både tidsmessig og økonomisk å få samlet alle interessenter.	Ingen overgang til regional/lokal arena i Levende Skog
Utfordrer det etablerte offentliges politikk, kanskje mer enn det offentlige kunne forutse forut for prosessen	Felleskapsgoder står mot eierinteresser, potensial for "allmenningens tragedie".	"For mange" potensielle deltakere i Levende Skog?	Det offentlige står som den formelle initiativtaker i GTP, mens departementets rolle i Levende Skog er til dels sterkt underkommunisert.
"Det offentlige" ikke ett helhetlig organ, men hadde mange stemmer på ulike felt	Foregår på "konkurranseutsatte" og omstridte felt.		Politikkdannende prosesser generelt i Norge og England.
Samme type aktører (frivillig, næring, offentlig)	Generelt økt bevissthet rundt miljøspørsmål		Ulik eierskaps- og eiendomsstruktur
Tidsaspektet (fluktuerende prosesser over mange år)	Tradisjonell politikkdanning på feltene er sentralisert, hierarkisk og sektorinndelt.		
	Forventet utfordring i implementeringsfasen.		
	Tidligere relasjoner preget av konflikt eller dialog.		

Data om GTP er hentet hovedsakelig fra Healey et al. 2003:60-87.

¹Ikke-offentlige og ikke-kommersielle aktører relativt større makt i LS gjennom deres "legitimeringsrolle". Sertifiseringsprosessen i Levende Skog bidro antakelig til dette.

Vedlegg 2 Oversikt over organisasjoner til intervju

Allskog BA
Begna Bruk/TL
Det Norske Skogselskapet
Direktoratet for Naturforvaltning
Fellesforbundet
FRIFO/Oslo og Omegn Friluftsråd/FL
Friluftsrådenes Landsforbund.
Glommen Skog BA
Landbruk og Matdepartementet
Maskinentreprenørenes Forening
Natur og Ungdom
Norges Naturvernforbund
NEMKO
NIKU
NINA
Norsk Industri/Prosessindustriens Landsforbund
NORSKOG
SABIMA
Sametinget
Norges Skogeierforbund
Statskog SF
Viken Skog
Vitenskapskomiteen DP2
WWF-Norge

Uformelle samtaler med Fylkesmannens kontor i
Sogn og Fjordane
Møre og Romsdal
Oppland

Intervjuguide GoFor

15. november, 2006

Bakgrunn

1. **Navn, stilling og rolle i prosessen (Presiser 1995-1998 og nå (evt. i mellom)).**

Deltakelse

Hovedspørsmål

1. Hvilken del av hele LS prosessen (1995-i dag) har din organisasjon deltatt i? (Presisering også av faser i de ulike prosessene: Initiering, gjennomføring osv.)
2. Hvorfor har dere deltatt/deltar dere i levende skog prosessen? (evt. deltar ikke)
3. Hva ser du på som sterke og svake sider ved deltakelsesmønstrene i denne prosessen? (Tilgang, informasjon, representasjon osv.)
4. Hva er tradisjonen/kulturen for deltakelse i skogforvaltningen?
5. Hvem deltar ikke, men burde være med?
6. Har holdningene til deltakelse endret seg fra LS 1995-1998 til revisjonsprosessen 2003-2006? På hvilken måte?

Tilleggsspørsmål i prioritert rekkefølge

7. Hvem bestemmer hvordan prosessen skal gå og hvem som skal delta? På hvilken måte? Hvorfor er det slik?
8. Hvem har deltatt uformelt? (Interesserte grupper, personer osv. som har pushet på?)
9. Hva slags formaliserte former for deltakelse finnes? (Form, ressurser, prosedyrer.)
10. Hvem deltar i levende skog prosessen? Hvorfor?
11. Hva er eventuelle hinder for deltakelse for ulike organisasjoner/grupper?
12. Har prosessen, etter din mening, ført til endring av maktrelasjoner i skogforvaltninga? På hvilken måte?
13. Hvilke andre prosesser er relevante for å forstå deltakelse i Levende skog?
14. Hvilke tema er behandlet i prosessen? Er det tema som burde vært oppe som ikke er det? Hvorfor?
15. Hvem initierte og organiserte deltakelsen? Var noen i mot deltakelse av noen part?
16. Hvorfor er det slik at enkelte (organisasjoner/personer) har mulighet til å få ting i gang og andre ikke?
17. Hva er deltakelsesstrategi for ulike aktører? Formelt og uformelt?
18. Hva er betydningen av formaliserte versus uformelle nettverk i prosessen? (Hva, hvem, når, hvor, hvordan)

Koordinering mellom sektorer

Hovedspørsmål

1. Hvilke sektorer har vært involvert i levende skog prosessen? Hvorfor?
2. Hva mener du er de sterke og svake sidene ved koordinering mellom sektorer i denne prosessen?
3. Hvilke sektorer er etter din mening ikke representert, men burde være det?
4. På hvilket nivå (territorielt) er sektorene koordinert?

5. Har holdningene til koordinering mellom sektorene endret seg fra LS 1995-1998 til revisjonsprosessen 2003-2006? På hvilken måte?

Tilleggsspørsmål i prioritert rekkefølge

6. I hvilke deler av prosessen har ulike sektorer deltatt?
7. Hvem har vært deres nærmeste samarbeidspartnere i levende skog arbeidet?
8. Finnes det formelle regler/normer for koordinering mellom sektorene?
9. Har koordineringen mellom sektorene endret seg over tid i denne prosessen? På hvilken måte? (Når, hvem)
10. Hvem står for koordinering mellom sektorene? (Hvorfor? Hvordan?)
11. På hvilken måte bidrar dere til koordinering mellom sektorene?

Flernivåkoordinering

Hovedspørsmål

1. På hvilken måte er arbeidet med levende skog koordinert mellom ulike nivåer i din organisasjon? (Nasjonalt, fylke, kommune.) Hvorfor (ikke)? (Omfang, tidsbruk, metoder.)
2. Hva mener du er sterke og svake sider ved koordineringen mellom ulike nivåer i i din organisasjon og i denne prosessen?
3. Har koordinering mellom forvaltningsnivåene vært et tema i arbeidet?
4. Er det aktører eller faktorer som hindrer en koordinering mellom ulike nivåer?
5. Har holdningene til deltakelse fra ulike nivåer endret seg fra LS 1995-1998 til revisjonsprosessen 2003-2006? På hvilken måte?

Tilleggsspørsmål i prioritert rekkefølge

6. Hvilke formelle og uformelle regler gjelder for koordinering mellom nivåer i denne prosessen?
7. Har samspillet mellom nivåene endret seg over tid?

Ekspertise

Hovedspørsmål

1. Hvilken type ekspertise er trukket inn i prosessen? Hvorfor? (Ekspertise kan være alt fra skogeiere, skogforskere, byråkrater osv. Så sant de har en kunnskap det er behov for.)
2. Hva ser du på som de sterke og svake sidene ved bruk av ekspertise i Levende skog prosessen?
3. Har dere i deres organisasjon trukket inn alternativ ekspertise?
4. I hvilken del av prosessen og i hvilke spørsmål har ekspertisen blitt benyttet? Hvorfor? Av hvem?
5. Hvilken type ekspertise kunne vært trukket inn, men er ikke med i prosessen?
6. Har holdningene til ekspertdeltakelse endret seg fra LS 1995-1998 til revisjonsprosessen 2003-2006? På hvilken måte?

Tilleggsspørsmål i prioritert rekkefølge

7. Blir ekspertråd benyttet i økende eller minkende grad innenfor dette feltet? I prosessen?
8. På hvilken måte har ekspertrådene påvirket resultatet?
9. Benytter dere en rådgivende komité eller lignende i deres organisasjon? Vet du om andre som gjør det? Hvem er i tilfelle representert?
10. Har andre organisasjoner, grupper benyttet seg av annen type ekspertise? Til hva? Hvorfor?

11. Finnes det formelle regler for bruk av ekspertise inn i prosessen?
12. Er ekspertrådene tilgjengelige for alle? På hvilken måte?

Adaptive og iterative planning

Hovedspørsmål

Hovedmålene for Levende Skog var

- Å bidra til å skape norsk og internasjonal tillit til at råstoffet til skogindustrien i Norge skal ha basis i et bærekraftig og miljøvennlig norsk skogbruk.
- Gjennom utviklingsarbeid, kompetanseoppbygging og informasjon vise norsk skogbruks vilje og evne til langsiktig ressursforvaltning, gjøre råstoffet til en styrke og derved utvikle og trygge arbeidsplasser og verdiskaping i norsk skogbruk og skogindustri.

1. Har disse målene endret seg underveis?
2. Hva ser du på som de sterke og svake sidene ved disse endringene?
3. Hvordan kom presiseringsutvalget i 2000 og videreføringen i 2003 til? Hvem initierte, hvordan ble kontakten oppretta?
4. I hvilken grad har deres organisasjon benyttet dere av evalueringer underveis? Formelle og uformelle? Når? Hva var evaluert?
5. Hva er ditt syn på evalueringene som var gjort i Levende Skog prosessen 1995-1998 og hvordan disse har blitt benyttet eller ikke i videreføringen? Hva har dere lært av dem?

Tilleggsspørsmål i prioritert rekkefølge

6. Hvorfor ble levende skog prosessen videreført?
7. Har du/dere brukt erfaringer fra Levende Skog på andre områder?
8. Har endringene i målsetninger blitt gjort på en systematisk måte?
9. Har disse vært eksterne eller interne evalueringer?
10. Har videreføringsarbeidet vært forutbestemt? Hvem har i tilfelle bestemt det?
11. Hvordan har evalueringene bidratt til endringer? Hva har dere lært av dem?

Effekter

Hovedspørsmål

1. Hva er etter din mening den viktigste effekten av levende skog prosessen?
2. Har levende skog prosessen oppnådd sine målsetninger? Hvorfor (ikke)? (Må knyttes både til prosessen og til eksterne faktorer (konteksten)).
3. På hvilken måte påvirker det effektene av prosessen at det politiske nivået ikke har vært aktivt deltakende?
4. I hvilken grad har prosessen bidratt til demokratisering av skogforvaltningen?

Tilleggsspørsmål

1. Etter din mening: I hvilken grad har standardiserings- og sertifiseringsarbeidet ført til mer bærekraftig skogforvaltning? (Andre målsetninger?)

Generelt

1. Generelt: Hvilke sterke og svake sider ser du ved prosessen?

Husk å spørre om invitasjonslista til Rådgivende Organ

NB! Til slutt

- Hvem andre som har vært involvert i prosessen, eventuelt som burde vært det, burde vi ta kontakt med?
- Jeg håper det er greit at vi tar kontakt igjen dersom det er ting vi lurere på?
- Kan du sende over tilgjengelige dokumenter knyttet til LS prosessen fra din organisasjon?

Bakgrunn

2. Navn, stilling og rolle i prosessen (Presiser 1995-1998 og nå (evt. i mellom)).

3. Når blei din org. invitert/klar over prosessen som gikk?

Begrunnelser for ikke å delta

- Vil ikke; har ikke behov: ikke innafor interessefeltet
- Vil ikke; påvirker bedre utenfor
- Kunne ikke forvente å påvirke nevneverdig uansett.
- Ønsket ikke å være et gissel.
- Kan ikke grunnet ressursemangel
 - Personell
 - Kompetanse
 - Tid
 - penger
- Ble ikke invitert: definert ut av samarbeidet fra initiativtakerne el andre

Begrunnelser for å ville delta

- Informasjon/oppdatering
- Påvirkningsmulighet
- At ens organisasjon skulle bli mer synlig
- Når og hvordan prøvde dere å komme inn i prosessen?

Deres syn på effekter/resultater av at de ikke har vært med

- Er deres interesser ivaretatt av noen andre?
- Direkte konsekvenser for utformingen av standardene?
- Bruk av ekspertise

Hva kunne vært gjort for at dere skulle kunne delta?

Deres syn på resultatet av samarbeidet i Levende Skog

- Effekter i skogbruket; endring mot mer bærekraftig skogbruk?
- Holdningsendringer?
- Endring i politikkdanning?
- Endring i forholdet mellom partene?
- Har Levende Skog gitt større eller mindre mulighet til å påvirke?
 - For dere/andre(hvilke?)
- Eventuelt hvordan?
- Demokratisering?

Andre aktører som ikke er invitert, men burde deltatt etter deres mening

- Hvorfor burde de vært med?

- Hvilken rolle kunne de spilt?
- Hva tror du er grunnen til at de ikke er med?
 - Ikke invitert?
 - Hadde ikke ressurser til delta?
 - Ønsket ikke å delta?

Husk å spørre etter formelle dokumenter, som styrevedtak med mer, samt ev artikler

Vedlegg 5 Forforståelse og potensielle konflikter knyttet til disse

Forståelsesramme	Dikotomi	Konflikt
Naturforståelse	Antroposentrisk – økosentrisk natursyn	<ul style="list-style-type: none"> Allmennhetens rettigheter mot privat eiendomsrett Vekting mellom økonomi, miljø og sosiale verdier
	Natur – kultur	<ul style="list-style-type: none"> Verdisetting av urørt natur mot kulturskapte områder
Vitenskapsforståelse	Praktisk – akademisk (teoretisk)	<ul style="list-style-type: none"> Praktisk kunnskap er taus i større grad enn den akademiske (se neste punkt). Praktisk kunnskap er mindre verdt enn akademisk.
	Taus – bevisstgjort	<ul style="list-style-type: none"> Bevisstgjort kunnskap kan løftes opp og ut. Den som har ressurser (økonomisk, akademisk) til å løfte egne holdninger og handlinger opp og ut, står sterkere.
	Formell - uformell	<ul style="list-style-type: none"> Formalkunnskap mer etterrettelig enn
	Ekstern - intern	<ul style="list-style-type: none"> Ekstern kunnskap er mer etterrettelig enn intern.
	Naturvitenskap – samfunnsvitenskap	<ul style="list-style-type: none"> Naturvitenskap er faktabasert, samfunnsvitenskap er synsing, og dermed mer verdt.
	Generalist - ekspertkunnskap	<ul style="list-style-type: none"> Nisjekunnskap mer verdt enn generalistkunnskap?
Forforståelse om politikkdanning	Forvaltning – politikk (vitenskap – politikk?)	<ul style="list-style-type: none"> Faglig basert – folkevalgt kompetanse Politiske hensyn mot vitenskapelige hensyn Kunnskap er dynamisk, og krever stadige endringer. Vitenskapen er ikke entydig; det finnes ikke en sannhet. Hvem skal betale for å framskaffe ny/tilstrekkelig kunnskap? (De som krever endring, industrien, eierne?)
	Markedsdrevet - forskningsbasert	<ul style="list-style-type: none"> Større innflytelse over markedet (opinionen), gir mer innflytelse over politikkdanninga Tilfredsstille markedet, uavhengig av forskningsbasert kunnskap
	Dialog - konflikt (samarbeid - avsløringer)	<ul style="list-style-type: none"> Samarbeid gjør partene til gisler Dialog og konsensus er utmattende metoder De ressurssterke vinner i forhandlinger.
	Frivillighet – lovpålegg	<ul style="list-style-type: none"> Frivillighet kan gi mindre implementeringskostnader Lovpålegg kan gi høyere måloppnåelse. Lovpålegg øker mulighetene for kontroll
	Inkludering – ekskludering (implementering, tillit)	<ul style="list-style-type: none"> For mange kokker, gir for mye søl; hvem er berettiget til å delta? Inkludering er avgjørende for iverksetting Allmennhetens rettigheter mot privat eiendomsrett
	Helhetlig - sektorisert	<ul style="list-style-type: none"> Sektorisert tilnærming gir ”slagside” Helhetlig tilnærming er eneste måte å tilfredsstille alle typer aktører, men er krevende.
	Representativt demokrati - deltakende demokrati.	<ul style="list-style-type: none"> Ulike syn på demokratisk legitimitet

Vedlegg 8 Aktører etter sektortilhørighet

ECONOMIC	ENVIRONMENTAL	SOCIAL	OBSERVERS
Norwegian Forestry Association	WWF-Norway	The Norwegian United Federation of Trade Unions	The Norwegian Ministry of Environment
The Norwegian Pulp and Paper Association	The Norwegian Society for the Conservation of Nature	The Association of Intermunicipal Outdoor Recreation Board	The Norwegian Ministry of Agriculture
The State-owned Land and Forest Company	SABIMA	The Norway National Council for Outdoor Recreation	
The Norwegian Forest Owners' Federation		The Norwegian Consumer Council	
The Norwegian Sawmill Industries' Association		The Sami parliament	

Vedlegg 9 Aktører etter nivåtilhørighet og påvirkningsgrad

Levels	Directly influencing	Indirectly influencing
International	United Nations ² ILO ³	WWF International Axel Springer Verlag Britiske kunder Nederlandske kunder Greenpeace Taiga Rescue Network Der Spiegel Nordisk Ministerråd Engelsk byggevarekjede Stora (Sverige) SCA (Europeisk privat skogeier)
National	Direktoratet for Naturforvaltning Ministry of Agriculture Ministry of Environment Norwegian Sawmill Industries Association Statskog SF NORSKOG Norwegian Society for the Conservation of Nature (NNV) WWF-Norway SABIMA, and each of its' member organisations FRIFO Association of Inter Municipal Outdoor Recreation Boards (FL)	NIKU Riksantikvaren NINA
Regional	FL inter municipal Board Meetings District Co-operatives of the Forest Owners' Federation NPPA regional members Statskog SF District offices	Fylkesskogsjefene
Local	Some local FL members (esp. Oslo and surroundings) Selected NORSKOG members (forest owners) Forest Owners' Federations members Statskog SF Local offices	Skogoppsynet NORSKOG members Begna Bruk by its' representative to DP2 WWF-Norway members NNV members

² Through UN Commission Report "Our common future" (1987), The Bio-diversity Convention and the Climate Convention (1992), The Helsinki Conference and Inter governmental Forum on Forests.

³ Through ILO's conventions on worker protection, worker protection employment and more.

Vedlegg 11 Scenarier for interaksjonen mellom eksternt press og lokal institusjonell kapasitet (Healey 1999:11)

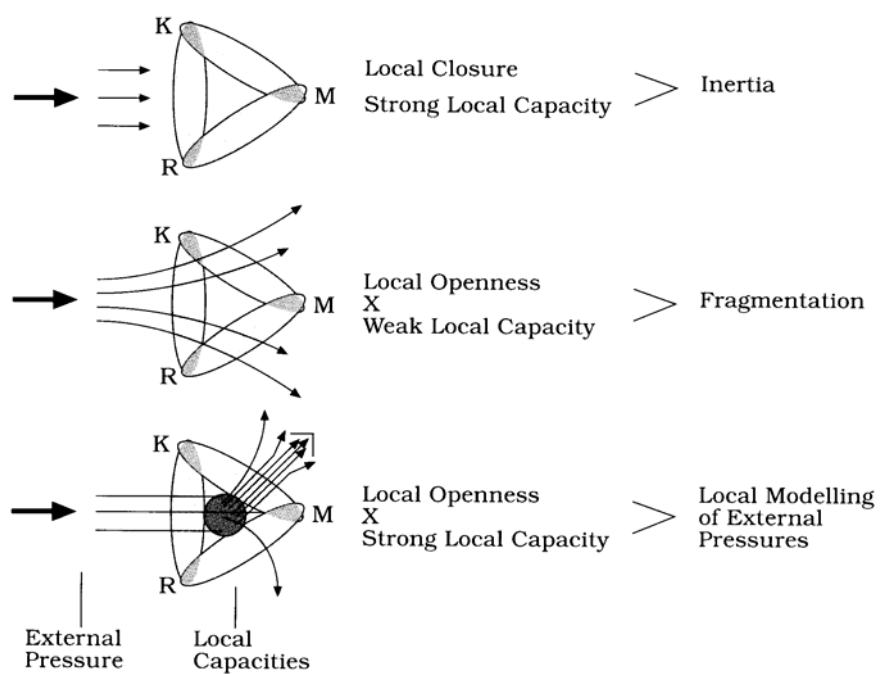


FIGURE 2. Interactions between external pressures and local institutional capacities.